



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Den horisontale søjle

Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune

Engberg, Lars A.

Publication date:
2008

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Engberg, L. A. (2008). *Den horisontale søjle: Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune*. SBI forlag. SBI Nr. 2008:16

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Den horisontale søjle

Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af
områdeindsatser i Københavns Kommune



Den horisontale søjle

Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i
Københavns Kommune

Lars A. Engberg

Titel	Den horisontale søjle
Undertitel	Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune
Serietitel	SBi 2008:16
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2008
Forfatter	Lars A. Engberg
Sprog	Dansk
Sidetæl	94
Litteratur-henvisninger	Side 92-94
Emneord	Områdeindsatser, by- og boligområder, lokaludvalg, partnerskab, forvaltningspraksis
ISBN	978-87-563-1349-0
Omslags-illustration	Gengivet med tilladelse af S. Harris
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, Dr. Neergaards Vej 15, DK-2970 Hørsholm E-post sbi@sbi.dk www.sbi.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBi 2008:16: Den horisontale søjle. Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. (2008)*

Indhold i rapporten

Forord	7
1. Et strategisk udviklingsperspektiv for områdeindsatser i Københavns Kommune	9
Øget dialog og kvalitet i opgavevaretagelsen	10
Typiske koordineringsudfordringer	10
Projektets idé	11
Fremgangsmåde i undersøgelsen	12
Resumé	14
Udviklingsperspektiv: Den horisontale søjle	15
Resumé af anbefalinger	16
Den horisontale søjle i praksis	18
Indhold i rapporten	20
Kilder	20
2. Områdeindsatser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	23
Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens optik	23
Koordineringsudfordringer	24
Succeskriterier for optimering af områdeindsatser	25
Workshop-forslag til forbedringer	26
Kilder	27
3. Områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen	29
Helhedsplaner	29
Organisering	29
Helhedsplanerne	30
Koordinering	30
Helhedsplaner og koordinering	31
Tværgående netværk	31
Samarbejdet med de almene parter	32
Beboerdemokratiet og helhedsplanerne	32
Helhedsplanerne og byen	33
Helhedsplansteamets forslag til forbedringer	33
Områdeløft	34
Organiseringen af områdeløft	34
Områdeløft og koordinering	35
Områdeløft er nedprioriteret men perspektivrigt	36
Politisk fokus, differentieret værktøjskasse og ny evalueringspraksis	36
Empowerment og stærkere kommunal ledelse?	36
Områdeløft som model for koordinering af områdeindsatser?	37
Områdeløfts forslag til fremtidens områdebaserede indsatser	37
Kilder	39
4. Områdeindsatser i de to forvaltninger – vurderinger og refleksioner	41
SWOT-analyser af områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	41
Opsamling på SWOT-analyser	43
Det decentrale niveau	43
Koordineringsopgaven set fra lokale områdeløft	43
Koordineringsopgaven set fra de boligsociale konsulenter	45
Forvaltningsområdernes forslag til forbedringer	46
Kilder	47
5. Udviklingsperspektiv – den horisontale søjle	49
Analyse af erfaringerne fra Københavns Kommune	49
Udviklingsperspektivet skal håndtere dilemmaer og barrierer	50
Områderne peger selv på de fremadrettede løsninger	52

Nyt greb om strategier og effekter	53
Konklusioner	54
1. Behov for aftale i Københavns Kommune der kobler det politiske niveau og områdeindsatser.....	54
2. Bydelene som planlægningsniveau	55
3. Bedre styring af områdeindsatser i Københavns Kommune	56
4. Der er behov for at kvalificere aftalegrundlaget mellem områdeindsats og forvaltninger.....	57
5. Der er behov for systematiske effektmålinger af områdeindsatserne	59
6. Der er behov for styrket vidensdeling centralt og decentralt.....	59
Den horisontale søjle	60
Kilder	62
6. Strategiskabelon for områdeindsatser	64
At arbejde med skabelonen	66
Milepæle og succeskriterier	66
Evaluerings- og stoplysmålinger.....	67
Borgerinddragelse og forventningsafstemning	67
Eksempel: fra hærværk til netværk	68
7. De almene boliger og den fremtidige styringsdialog	71
Styringsdialogen.....	71
Styringsdialogen og den horisontale søjle	73
Kilder	75
8. Det Socioøkonomiske Københavnerkort.....	77
Hvad kan vi udlede af kortet?.....	77
Sammenfald mellem kort og faktiske områdeindsatser?	79
Perspektiv – fremtidens indikator	79
Model 1: Det Socioøkonomiske Bybarometer.....	79
Model 2: Barometer for Bæredygtig Byudvikling (BBB)	80
Kilder	83
9. Københavns Kommunes politikker med relevans for områdeindsatser....	85
Børne- og Ungdomsforvaltningen.....	85
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	86
Socialforvaltningen	87
Kultur- og Fritidsforvaltningen.....	88
Økonomiforvaltningen	89
Litteraturliste	92

Forord

Der er udsatte bydele og boligområder i de fleste danske kommuner. Kommunerne står med en stor udfordring, når de skal vende en negativ situation i lokalområdet til en positiv udviklingsproces i dialog med borgerne.

Københavns Kommune, Kommunernes Landsforening, Velfærdsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut har sammen kigget på denne udfordring. Det er sket med det formål at undersøge, hvordan Københavns Kommune kan styrke det tværgående samarbejde og de strategiske udviklingsprocesser i belastede by- og boligområder. Hvordan bliver de kommunale forvaltninger bedre til at samarbejde om lokale områdeindsatser, der bidrager til en positiv udvikling?

Parterne bag projektet har organiseret en aktionsforskningsproces i perioden februar 2008 til november 2008. Processen har haft fokus på to københavnske forvaltninger: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, og Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign.

Arbejdet, der har involveret mere end 30 personer med tilknytning til de to forvaltninger, har resulteret i et bud på et nyt organisatorisk paradigme for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Paradigmet, der er formuleret under overskriften 'den horisontale søjle', skal bruges til at løfte Københavns Kommunes fremtidige områdeindsatser. Det er endvidere håbet, at det kan inspirere andre kommuner i deres arbejde med at styrke den offentlige opgavevaretagelse i udsatte by- og boligområder.

SBi takker alle for samarbejdet og de mange gode bidrag til projektet.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet
By, boliger og ejendom
November 2008

Claus Bech-Danielsen
Konstitueret forskningschef

1. Et strategisk udviklingsperspektiv for områdeindsatser i Københavns Kommune

Københavns Kommune er, som andre af landets kommuner, engageret i områdeindsatser, der sigter på at genoprette fysisk og socialt belastede kvarterer i byen. Områdeindsatserne er hovedsageligt forankret i Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesign, i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og i Socialforvaltningen. I de tre forvaltninger arbejder man eksempelvis med helhedsplaner, områdeløft, integrations- og beskæftigelsesindsatser, udlejningsaftaler, partnerskabsaftaler, byudviklingsstrategier, boligplanlægning, etablering af særboliger mm.

Fra Borgerrepræsentationens side er der udtrykt et ønske om at styrke dialogen med borgerne om de københavnske bydeles fortsatte udvikling, bl.a. via lokaludvalgene. Der er også udtrykt et politisk ønske om et mere klart og operationelt grundlag at føre denne dialog på.

I de københavnske forvaltninger oplever man, at der er et behov for at styrke kommunens koordinering på området. Der er behov for at vurdere, hvordan kommunen praktisk og organisatorisk skaber maksimal synergi mellem de mange forskellige områdeindsatser.

På denne baggrund har Københavns Kommune i partnerskab med Statens Byggeforskningsinstitut og Kommunernes Landsforening fået midler af Velfærdsministeriet til projektet "Et strategisk udviklingsperspektiv for områdeindsatser i Københavns Kommune".

Projektet skal analysere koordineringen af de områdebaserede indsatser i kommunen med primært fokus på aktiviteter og indsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesign (TMF) og i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF). På den baggrund er projektets sigte at formulere konkrete forslag til et strategisk udviklingsperspektiv for koordineringen af de områdebaserede indsatser, så der skabes mest mulig synergi i samarbejdet.

Det centrale mål er at forbedre praksis omkring områdeindsatserne i Københavns Kommune for i sidste ende at skabe bedre vilkår for borgerne i de udsatte boligområder.

Termen "et strategisk udviklingsperspektiv" rummer en idé om et samlet svar på koordineringsudfordringen. I dette svar ligger der både en fælles forståelse af problemstillingen, nogle konkrete, operationelle værktøjer og et bud på en koordineret og systematisk forvaltningspraksis. Under overskriften *den horisontale søjle* præsenteres et konkret bud på et udviklingsperspektiv for en bedre koordinering af de områdebaserede indsatser i Københavns Kommune.

Metaforen "horisontal søjle" udtrykker en selvmodsigelse. Denne selvmodsigelse rummer samtidig essensen af den udfordring, forvaltningerne står over for, når de skal tage hensyn til den horisontale logik på alle niveauer i det kommunale hierarki. Ved at føre søjlens seks forslag ud i livet skabes et plussumsspil mellem de horisontale og de vertikale hensyn, hvor arbejdet med områdeindsatserne reelt kommer til at styrke Københavns Kommunes eksisterende opgavevaretagelse.

Spørgsmålet er om svaret er så enkelt? Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ønsker med følgende udspil at invitere de øvrige forvaltninger til en dialog om koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune med udgangspunkt i forslagene indeholdt i "den horisontale søjle".

Parterne bag projektet håber samtidig, at resultatet vil inspirere landets øvrige kommuner, der står over for nogle af de samme koordineringsudfordringer.

Hvad ved vi om områdeindsatser?

Øget dialog og kvalitet i opgavevaretagelsen

En succesfuld områdeindsats forudsætter en dialogproces, hvor lokale interessenter bidrager til at formulere en operationel plan for indsatsen. Dialogen betyder, at borgernes ideer, ressourcer og kvalifikationer beriger den kommunale indsats i områderne. Herved skabes der løsninger, der kommer tættere på borgernes behov og hverdag, og der tilføres ressourcer og kvalitet til den offentlige opgaveløsning. Områdeindsatser kan bidrage med synergi-effekter på forskellige niveauer:

På det *lokale niveau* bygger områdeindsatser typisk på en konkret problem- og ressource-analyse af den lokale kontekst. Eksisterende ressourcer, kvaliteter og præferencer i et område kortlægges og tænkes ind i en ny, sammenhængende forandringsstrategi og udnyttes herved bedre. De kommunale indsatser på lokalt niveau er gensidigt understøttende, når de tænkes ind i en fælles strategisk ramme.

På det *kommunale niveau* kan en bedre koordinering af områdeindsatser styrke forvaltningernes respektive politikområder, fordi problemerne behandles i deres sammenhæng tæt på borgerne. Der er således grund til at overveje, hvorledes søjlerne i den kommunale organisation bedre koordinerer og i nogle tilfælde integrerer deres aktiviteter.

Typiske koordineringsudfordringer

Helhedsorienterede indsatser udfordrer den kommunale forvaltning ved at fordrer tværfaglighed, borgerinddragelse, tværsektorielt samarbejde, projektarbejde, stillingtagen til egne arbejdsgange osv. Problemstillingen forstærkes af den voksende brug af puljer og projekter i byudviklingen og i kampen mod ghettoiseringen. Puljestyringens fordele og ulemper påvirker organiseringen af områdeindsatser, og opgaven består i at integrere det områdebaserede perspektiv bedre i Københavns Kommunes eksisterende søjleorganisering.

Koordineringsproblemet starter på det statslige niveau og reproduceres i den kommunale hverdag. Emnet er centralt i forbindelse med implementeringen af den aktuelle kommunale strukturreform. Som Peter Gorm Hansen formulerer det: "*Hvor man i 1970 kunne nøjes med et principdiagram til beskrivelse af den kommunale organisation, er der nu næsten lige så mange varianter, som der er kommuner. Hvorfor? Fordi kommunerne med den brede borgerbetjeningsflade, der er en grundpille i kommunestyret, kom til kort i hverdagen, hvis man skulle følge det statslige søjleprincip*" (Hansen, Peter Gorm 2007, s. 28). Koordineringsproblemet forstærkes i de større kommuner, hvor afstanden mellem borgere, forvaltning og politikere er større end i de mindre kommuner.

Analysen af danske kommuners rolle i byfornyelsen peger på flere typiske barrierer:

1. Der opstår typisk et krydspres, når lokale krav og forventninger støder sammen med de politiske og administrative prioriteringer

Områdeindsatser medfører lokale krav til de kommunale systemer. Internt i forvaltningerne foregår der derfor en afvejning mellem hensynet til disse geografisk bestemte hensyn, og hensynet til de eksisterende rammer og målsætninger. Der opstår nemt uenighed om kompetence- og ansvarsforhold, når embedsmænd skal tage stilling til strategier og samarbejde på tværs af forvaltningsområder. Det kan være konflikter omkring projekters form og indhold eller om ejerskab til projekterne.

2. De helhedsorienterede indsatser stiller ekstra ressourcekrav til forvaltningerne, som er vanskelige at indpasse i sektorprioriteringen

Lokale ønsker og krav kommer hurtigt i konflikt med sektorbudgetter. Samtidig er områdeindsatser typisk finansieret via eksterne midler, uden at de afledte ressourcekrav til de involverede forvaltninger indregnes som en del af den samlede omkostning i forbindelse med aktiviteten.

3. Erfaringer fra områdeindsatser tilegnes ikke i tilstrækkelig grad i den kommunale forvaltningspraksis

Der er et misforhold mellem omfanget af de ressourcer, der går til at etablere og udvikle lokale områdeindsatser, og det forhold, at indsatserne kun i begrænset omfang sætter et blivende aftryk i den kommunale forvaltningspraksis. For at områdeindsatserne kan bidrage positivt til forvaltningernes målrealisering, skal den tværgående og helhedsorienterede arbejdsform systematiseres og indtages i praksis. Nogle embedsmænd værdsætter det udviklingsperspektiv, der er i at arbejde med eget fagområde i en bredere sammenhæng. Andre opfatter det tværsektorielle samarbejde som en ressourcemæssig belastning, med begrænset relevans for deres fagområde.

4. Områdeindsatser afstedkommer mange styringsdilemmaer

Koordinering af områdeindsatser indebærer håndtering af typiske styringsdilemmaer. Nogle af disse dilemmaer har at gøre med afvejningen af en horisontal område-logik med en vertikal sektor-logik, eller det lokale over for det kommunale perspektiv. Et typisk koordineringsproblem opstår, når projekter finansieret i forskellige kasser etableres i samme lokalområde, eller når der ikke er en samlet kommunal koordinering i forhold til dette område. Forskningen viser, at der er flere typiske konfliktområder i praksis:

- spørgsmål om placering af ejerskab til helhedsorienterede indsatser
- afklaring af kompetenceforhold og arbejdsdeling
- organisatoriske forskydninger som følge af områdeprojekter
- manglende tværgående opbakning til tværgående indsatser
- ressourcekonflikter, strategi- og samarbejdskonflikter, ressorkonflikter og faglige uenigheder

Projektets idé

Parterne bag projektet har valgt at kombinere eksisterende viden om koordinering og områdeindsatser med et grundigt studium af praksis i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Formålet er at udvikle et nyt strategisk udviklingsperspektiv på koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune.

Den centrale idé i projektet er således at skabe et tværsektorielt grundlag for en sammenhængende og koordineret strategi for - og organisering af - om-

rådeindsatser i de fysisk nedslidte og socialt belastede byområder i Københavns Kommune.

Arbejdsgruppen definerer en områdebaseret indsats som følger:

En helhedsorienteret og fremskudt indsats, hvor kommunale og ikke-kommunale parter samarbejder om at udvikle og gennemføre en udviklingsstrategi, som gennem målbare indsatser i et geografisk afgrænset område styrker borgernes livskvalitet og gør området mere bæredygtigt.

Når det understreges, at en områdeindsats er helhedsorienteret, udvides fokus fra traditionelle fysiske forbedringer til også at inkludere ikke-fysiske forhold. Der er fokus på alle relevante områder for borgernes livskvalitet. Det vil sige sociale forhold, beskæftigelse, integration, boligforhold, sundhed osv. En helhedsorienteret områdeindsats stiller derfor krav til koordinering af de relevante fagområder og udvikles typisk i tæt dialog med borgerne.

Kernen i den gode områdebaserede indsats er en god strategi for den samlede udvikling af området. Strategien afstemmer borgernes forventninger med det kommunale bidrag, og integrerer konkrete problemløsninger i en længerevarende og koordineret udvikling af den lokale kontekst.

Helhedsperspektivet giver mening fra borgerens synspunkt, fordi tilværelsen ikke opleves sektoropdelt. Konkrete løsninger vil typisk kræve, at borgerens forskellige problemdimensioner håndteres i en sammenhæng, som den gode helhedsorienterede indsats i princippet kan etablere.

Områdeindsatsens styrke er, at den typisk bygger på målgruppens aktive deltagelse i udvikling og gennemførelse af indsatsen. Deltagelsen er en central udfordring: Hvordan kan processen styres, hvis beslutningskompetence på forskellige niveauer uddelegeres? Områdeindsatserne udformes ofte, så de afspejler borgernes præferencer og ideer til den konkrete udformning af deres bymiljø. De aktive borgere bidrager til at kvalificere den offentlige indsats i kraft af deres engagement, lokalkendskab og konkrete erfaringer.

Ved at kortlægge og bygge på eksisterende ressourcer, kvaliteter og præferencer i et område etableres en synergieffekt, som den koordinerede indsats yderligere kan styrke til fordel for den samlede effekt af områdeindsatsen.

Fremgangsmåde i undersøgelsen

Analyserne i rapporten er lavet i perioden februar '08 til september '08. Arbejdsprocessen har været forankret i en arbejdsgruppe sammensat af personer fra Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesign, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kommunernes Landsforening samt Statens Byggeforskningsinstitut.

Arbejdsgruppens analyser og bidrag er løbende diskuteret i projektets styregruppe. Styregruppen har været sammensat af Ulrik Winge, Dan Mogensen og Ulrik Brock-Hoffmeyer, Center for Bydesign, Teknik- og Miljøforvaltningen, Jacob Eberholst, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Helga Madsen, Velfærdsministeriet, Maj Green, Kommunernes Landsforening og Thorkild Ærø, Statens Byggeforskningsinstitut.

Følgende personer har bidraget til processen med at indsamle og beskrive erfaringer og udfordringer:

Christian Kahr Andersen, Nadar Arian, Marianne Bjerre, Anne-Merethe Bryder, Jørgen Dahl, Jacob Eberholst, Julie Richard Fjeldsted, Maj Green, Dina Haffar, Ulrik Brock Hoffmeyer, Nikolaj Hundborg, Stine Jensen, Ida Jørgensen, Mette Frances Johanneson, Birgitte Kortegaard, Jan Salling Kristensen, Torkil Lauesen, Mia Manghezi, Cecilie Bredenfeld Matzen, Dan Mogensen, Karin Meulengracht, Jens Ole Nielsen, Ida Nepper-Christensen, Eskild Dahl Pedersen, Henning Kjær Rasmussen, Joy Torpdahl, Anne L. Vestergaard.

Københavns Kommune, Kommunernes Landsforening, Statens Byggeforskningsinstitut samt Velfærdsministeriet har sammen formuleret opgavens formål og resultatkrav. SBI har stået for analysens tilrettelæggelse i samarbejde med arbejdsgruppen.

De forvaltningsområder i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, der arbejder med områdeindsatser er beskrevet "indefra". Denne beskrivelse har været en styret proces med flere faser:

- a) embedsmænd har lavet en beskrivelse af områderne;
- b) SBI har foretaget kvalitative interviews med nøglepersoner og på denne baggrund suppleret og uddybet beskrivelserne;
- c) beskrivelserne har været til gennemsyn, og der er indføjet få tilføjelser.

Arbejdsgruppen har med fælles retningslinjer interviewet embedsmænd på det lokale niveau om koordineringsudfordringer.

Det er en bevidst fremgangsmåde i rapporten at gå detaljeret til værks i forhold til at give et konkret indblik i Københavns Kommunes arbejde med områdeindsatserne. Ved at beskrive processerne og udfordringerne indefra, dvs. som de opleves af de embedsmænd, der arbejder med dem i hverdagen, opnås to ting:

- 1. Erfaringsudvekslingen styrkes, lokale samarbejdspartner får et tydeligt kig ind i forvaltningernes arbejde, og set fra andre kommuner bliver det nemmere at drage konkrete paralleller til praksis.
- 2. Den røde tråd i udviklingsperspektivet træder mere klart frem, og det bliver mere tydeligt, hvilke konkrete behov og problemstillinger, som rapportens forslag om en "horisontal søjle" er et svar på.

Et tema som koordinering handler naturligt om alle forvaltninger i en kommune. For at styrke analysen, har det været nødvendigt at forankre den i to forvaltningers erfaringer med koordinering af områdeindsatser – Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Men perspektivet rækker videre. Anbefalingerne i rapporten er elementer i en TMF-BIF aftale, og de er samtidig udgangspunkt for en invitation til dialog med resten af de københavnske forvaltninger. For at indlede denne dialog har arbejdsgruppen henvendt sig til forvaltningerne og udarbejdet et første, kortfattet overblik over forvaltningernes politikker og indsatser med relevans for områdeindsatser. Dette overblik præsenteres i kapitel 9.

Den organisatoriske analyse er udarbejdet i arbejdsgruppen, ligesom strategikabelonen samt udkastet til "den horisontale søjle" er præsenteret og diskuteret i dette forum. På denne baggrund er de involverede forvaltninger blevet bedt om at lave en SWOT¹-analyse med henblik på at styrke analysen

¹ SWOT= Strengths, Weaknesses, Opportunities og Threats

af det strategiske udviklingsperspektiv i projektet. Forslaget til endeligt udviklingsperspektiv er udarbejdet og behandlet i arbejds- og styregruppe.

Parterne bag projektet har den 16. juni 2008 afholdt en workshop om kommunernes erfaringer med koordinering og det boligsociale område og fået input fra flere kommuner, der arbejder med disse problemstillinger. Det er hensigten at lave endnu en workshop i Københavns Kommune, hvor perspektiver og erfaringer i projektet lægges frem for en bredere kreds.

Som en del af udviklingsprojektet er der udarbejdet et *Socioøkonomisk Københavnerkort* i et samarbejde mellem Københavns Kommune og SBI. Kortet indgår som et element i det endelige forslag til udviklingsperspektiv.

Resumé

Områdeindsatsernes styrke er, at de kombinerer det kommunale engagement i et område med en bottom-up proces, hvor borgerne i vidt omfang øver indflydelse på kommunens opgaveløsning. Dette gælder, hvad enten det handler om byfornyelse, boligsociale aktiviteter, miljøprojekter, kultur- og fritidstilbud, integrations- og beskæftigelsesprojekter mm. Områdeindsatserne bygger på eksisterende ressourcer og behov i lokalområdet, og de udvikles i tæt dialog med borgere og brugere i disse områder.

Der er forskellige grader af indflydelse og forskellige måder at organisere samarbejdet med borgerne på i de forskellige indsatser. Det centrale er, at processens kvalitet og resultater hænger nøje sammen med parternes evne til at skabe en fælles samarbejdsplatform og til at udvikle en fælles forståelse af processen.

Områdeindsatserne fremmer en netværksbaseret samarbejds- og forhandlingsmodel. Københavns Kommune arbejder bevidst med at skabe gode rammer omkring denne netværksmodel. Modellen er fleksibel, og ideelt set imødegår den de lokale behov på en helhedsorienteret og sammenhængende måde. Netværksmodellen udgør derfor et væsentligt bidrag til læring omkring øget kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse.

Det er et velkendt skisma mellem drift og udvikling, der kommer til udtryk i områdeindsatserne, når ordinære driftsmidler kobles med eksterne puljemidler. Projekt- og puljeindsatser afspejler et ønske om via ekstern finansiering at påvirke og udvikle den kommunale indsats i samspil med andre indsatser uden at de eksterne midler bruges på ordinær drift.

Analysen af de hidtidige erfaringer med at koordinere områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen peger på, at der er brug for et sporskifte i forvaltningernes praksis. Analyserne viser, at de organisatoriske rammer omkring områdeindsatserne skal udvikles. Den eksisterende koordinering står overfor flere udfordringer. Der er behov for at

- styrke overblik over indsatser lokalt og centralt
- forbedre styring og udvikling af de enkelte indsatser
- udvikle bedre sammenhæng mellem lokale indsatser
- styrke en svag tværsektoriel samarbejdspraksis
- skabe tydelig synergi mellem områdeindsatser og forvaltningernes praksis
- modarbejde, at den lokale forankring foregår på bekostning af samarbejdet med fagforvaltningerne

- professionalisere en svag evalueringspraksis
- koble politiske mål med områdeindsatsernes konkrete strategier og effekter

Den røde tråd i forslaget til et nyt udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune – den horisontale søjle – er, at der er brug for at systematisere rammerne for arbejdet med områdeindsatser. Dette skal sikre, at de eksternt finansierede udviklingsprojekter i langt højere grad bygger på og styrker kommunens eksisterende aktiviteter og indsatser i de berørte områder.

Styrken i de områdebaserede indsatser er blandt andet, at de helhedsorienterede indsatser tilpasses lokale forhold. Giver det så mening at indføre én bestemt praksis omkring koordinering af indsatserne? Vi mener, at svaret er ja. En fælles systematik og samarbejdspraksis vil styrke sammenhængen mellem den faktiske decentralisering i områdeindsatserne og kommunens politiske og faglige målopfyldelse. Udviklingsperspektivet vil flytte den kommunale virkelighed lidt tættere på de decentrale samarbejdsprocesser og gøre de kommunale muligheder og rammer mere tydelige i forhandlings- og samarbejdsprocessen med borgerne.

Hvis udviklingsperspektivet efterleves i praksis, vil det styrke den strategiske dimension i den enkelte områdeindsats. Dette er en udfordring for borgere og professionelle. Løftes udfordringen, vil det styrke rammerne omkring indsatsen og føre til en bedre sammenhæng mellem flere indsatser og den samlede udvikling i et byområde.

Udviklingsperspektiv: Den horisontale søjle

Som svar på de aktuelle problemer og udfordringer omkring koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune formuleres et samlet bud på et udviklingsperspektiv for en bedre koordinering af området. Ideelt set medfører perspektivet en styrkelse af Københavns Kommunes indirekte styring af de lokale processer uden at disse processers relative autonomi begrænses. Udviklingsperspektivet bygger på seks forslag:

1. en fælles aftale
2. en styrkelse af bydelsniveauet som planlægningsniveau
3. en enstrengt styringsstruktur
4. en fælles forhandlings- og aftalepraksis
5. introduktion af strategiskabelon
6. fælles data og vidensdeling

De seks elementer, der uddybes i nedenstående resumé af anbefalinger, supplerer hinanden og afspejler en bestemt forståelse af koordineringsudfordringens karakter. Føres forslagene ud i livet, vil de

- styrke den politiske dialog om de lokale resultater og processer
- styrke koblingen mellem de kommunale politikker og de lokale indsatser
- skabe en mere kvalificeret ramme om den faglige dialog mellem forvaltninger og lokale projekter
- styrke de lokale udviklingsprocessers rolle i den kommunale byudvikling og vice versa
- gøre den kommunale udmelding til borgerne om de kommunale mål og rammer mere klar og præcis
- bidrage med bedre data om områdernes udvikling ved at kombinere generelle nøgletal med lokale, kvalitative effektvurderinger

Resumé af anbefalinger

1. Det anbefales, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen indgår en samarbejdsaftale baseret på forslagene i den horisontale søjle og på baggrund heraf aftaler en fælles strategi med de øvrige forvaltninger

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen bør på baggrund af en samarbejdsaftale tage initiativ til en dialog med de øvrige forvaltninger med henblik på at aftale en fælles strategi for koordinering af indsatserne i belastede boligområder i Københavns Kommune. I den forbindelse bør det overvejes, om området som sådan skal tilføres ressourcer med henblik på at sikre implementeringen af anbefalingerne.

Samarbejdsaftalerne indgås ud fra den konstatering, at forvaltningerne arbejder i de samme områder i byen og samarbejder om fælles indsatser i disse områder.

Indholdet i den horisontale søjle håndterer den strategiske udfordring det er at kombinere områdeindsatsernes geografiske områdeperspektiv med forvaltningernes fokus på ensartede ydelser, lige adgang for borgerne, funktionelle stordriftsfordele mm.

Perspektivet er, at udfordringen bedst imødegås, hvis Københavns Kommune på sigt beslutter sig for en samlet strategisk satsning og en politik for de ca. ti mest belastede kvarterer i byen. Det Socioøkonomiske Københavnerkort udpeger disse områder, og en kort gennemgang af fagforvaltningernes politikker og områdebaserede indsatser (jf. kapitel 9) viser, at alle forvaltninger allerede har ekstraordinære indsatser i disse områder.

2. Det anbefales, at bydelsniveauet styrkes som kommunal planlægningsramme for områdeindsatser.

Det store antal områdeindsatser i bestemte københavnske bydele understreger behovet for koordinering af indsatserne på bydelsniveau. Dette behov kan imødegås, hvis forvaltningerne i Københavns Kommune prioriterer de bydele, der har mest behov for ekstraordinære områdeindsatser og indarbejder en sådan prioritering i sektorpolitikker og –strategier.

En strategisk planlægning af områdeindsatser på bydelsniveau vil gøre det muligt at mobilisere og involvere aktører lokalt og centralt *før* der søges om midler til nye indsatser. Samtidig vil et bydelsfokus hjælpe de lokale indsatser til at orientere sig imod sammenhænge på område- og bydelsniveau. Dette sker bl.a. ved, at der udvikles tættere bånd mellem lokaludvalgene, lokale sekretariater for områdeindsatser, medarbejdere i fremskudte indsatser m.fl. En mellemlang planlægningshorisont tillader mere præcise kortlægninger af eksisterende ressourcer, behov og ideer og skaber mere lokalt ejerskab til projektindsatser. Planerne bør præcisere *principperne for borgerdeltagelsen* og krav og rammer for det kommunale engagement.

Det er oplagt, at der udarbejdes udviklingsplaner for de prioriterede bydele, der integrerer eksisterende og kommende områdeindsatser, og at disse knyttes til planstrategiprocessen. Områdeindsatsernes kerne er specifikke forandringsstrategier, som med fordel kan tænkes sammen med udviklingen af lokale bydelsstrategier. Med bydelsniveauet som ramme kan der eksempelvis afholdes "kvarterkonferencer", hvor projektdeltagere, borgere, politikere og embedsmænd diskuterer bydelsstrategier og lokale udviklingsindsatser. Endelig kan bydelsniveauet blive et væsentligt styringsniveau i Køben-

havns Kommunes fremtidige styringsdialog med parterne fra den almene boligsektor.

3. Det anbefales, at der indføres en enstrengt styringsstruktur for områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

I dag er der flere parallelle styringsstrukturer for områdeindsatser i Københavns Kommune. Dette skaber et u hensigtsmæssigt ressourcepres og modarbejder et godt koordineringssamarbejde over tid. Der er behov for at rationalisere styringen af områdeindsatser i Københavns Kommune og for at flere indsatser samles i en fælles styrings- og samarbejdsstruktur.

Perspektivet er, at alle de københavnske forvaltninger involveret i områdeindsatser diskuterer muligheder og udfordringer i forbindelse med dette og på baggrund heraf indfører én fælles procedure for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune.

Der er som udgangspunkt to relevante modeller:

Model 1. De eksisterende styregrupper på kontorchefniveau slås sammen, og direktørkredsen orienteres efter behov.

Model 2. I det omfang, at flere forvaltninger formelt eller i praksis slutter sig til "den horisontale søjle", vil behovet for en fælles styring på højere niveau vokse. En sådan model kan indeholde en tværkommunal styregruppe, en politisk følgegruppe og en tværkommunal arbejdsgruppe. Den tværkommunale styregruppe sammensættes af embedsmænd på direktørniveau, den politiske følgegruppe sammensættes ifølge Borgerrepræsentationen og den tværkommunale arbejdsgruppe sammensættes af kontorchefer fra relevante fagforvaltninger, projektledere samt andre relevante beslutningstagere.

4. Det anbefales, at der etableres en fælles forhandlings- og samarbejdsprocedure mellem centrale og lokale parter om områdeindsatser, der forankres i en gennemgående organisatorisk struktur.

En fælles samarbejds- og forhandlingsprocedure vil kvalificere styringen af områdeindsatserne efter politiske og administrative mål samt styrke den lokale dialog og borgerinddragelse.

Proceduren indarbejdes i forvaltningernes årshjul og fungerer i forhold til etablering, udvikling og afslutning af alle områdeindsatser. Forhandlingsmøderne skal præcisere det kommunale engagement i de lokale indsatser og områdeindsatsernes relevans for målrealisering og faglig udvikling i forvaltningerne. Forhandlingerne kan foregå inden for rammen af den fælles strategikabelon, jf. pkt. 5.

Der er behov for en *entydig indgang* til de relevante forvaltningsområder. Her spiller den pågældende sektorforvaltning, der inden for et tværgående politikområde har ansvaret for sammenhængen og indsatserne i de involverede forvaltninger, en central rolle. Der skal etableres én indgang til sektorforvaltningen fra områdeniveau og én indgang til sektorforvaltningen fra det centrale kommuneniveau. Organisatorisk forankres områdeindsatserne i *områdesekretariat*, der formidler det privat-offentlige samarbejde og udvikler kontakten til aktører i områderne. Kombinationen af områdesekretariat, styregruppe, koordinationsgruppe og projektgrupper har vist sig at styrke lokal forankring og ejerskab. Der er grund til at overveje, om områdesekretariaterne skal bemandes ved *projektansættelser* eller ved en *procedure for udstationering og rotation*. Der er også grund til at overveje behovet for en

central funktion/et centralt sekretariat, der hjælper lokale sekretariater og styregrupper i bydelene.

5. Det anbefales, at Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indfører en strategiskabelon for operationalisering og konkretisering af områdeindsatser med udgangspunkt i præcisering af forandringsstrategien i en given indsats..

Der er behov for at sandsynliggøre og dokumentere effekterne af de områdebaserede indsatser. Dette kan gøres med udgangspunkt i *forandringsstrategien* i de lokale projektindsatser, se kapitel 6. Der bør indføres en evalueringsrutine, som gør det muligt at vurdere effekterne af indsatserne på mellemlang og lang sigt. Dette gøres ved at anvende en strategiskabelon, der tager udgangspunkt i indsatsens forandringsstrategi og gøre denne strategi til omdrejningspunktet for dialogen mellem parterne på lokalt og kommunalt niveau.

Strategiskabelonen beskriver områdeindsatsens forandringsstrategi med fokus på milepæle, indsatsniveauer og succeskriterier. Skabelonen indeholder stoplysmarkeringer, som de udførende aktører i en indsats selv udfylder med bestemte intervaller. Strategiskabelonen sikrer, at indsatserne styres i den rigtige retning og forankres bedre i indsatsernes politiske og administrative kontekst. Skabelonen kvalificerer og supplerer de dokumenter, der ligger til grund for områdeindsatser, som kvarterplaner, helhedsplaner m.fl. Alle eksisterende og nye områdeindsatser skrives ind i skabelonen. Sammen med kvalitative procesbeskrivelser og statusnotater udgør strategiskabelonen det materiale, der ligger til grund for forhandlingsmøderne (jf. pkt. 4). Skabelonerne bør være tilgængelige via internettet.

6. Det anbefales, at Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anvender Det Socioøkonomiske Københavnerkort i forbindelse med koordinering af områdeindsatser og med udgangspunkt i kortet udvikler det fælles datagrundlag i Københavns Kommune over tid.

Der er behov for styrket vidensdeling på lokalt og kommunalt niveau. Det Socioøkonomiske Københavnerkort understøtter Københavns Kommunes mulighed for at prioritere bestemte bydele politisk og administrativt. I forbindelse med dette arbejde er det relevant at vurdere forholdet mellem forskellige datakilder på Københavns Kommune-niveau, eksempelvis Integrationsbarometeret.

Det Socioøkonomiske Københavnerkort gør det muligt at følge udviklingen i udvalgte kvantitative indikatorer på bydelsniveau over tid. Dette dataniveau suppleres med kvalitative data aggregeret fra strategiskabeloner på indsats- og bydelsniveau, som også ajourføres over tid. Ved at holde de to dataniveauer op imod hinanden, etableres et mere kvalificeret grundlag at vurdere og diskutere de samlede effekter af bestemte områdeindsatser.

Den horisontale søjle i praksis

Hvis forslagene i den horisontale søjle føres ud i livet, betyder det ny praksis på en række områder. Dette perspektiv er beskrevet i det følgende:

Figur: Den horisontale søjle i praksis

De socialt mest udsatte bydele i byen udpeges som prioriterede indsatsområder. Områderne identificeres på baggrund af Det Socioøkonomiske Københavnerkort og Integrationsbarometeret.

Forvaltninger med områdeindsatser i disse områder tiltræder fælles samarbejdsaftale. Et fælles fokus på bestemte områder tillader rækkefølgeplanlægning, hvor forvaltningerne i tide kan forberede prioritering af ansøgninger, borgerinddragelse, etablering af samarbejdsorganer osv. Forvaltningerne styrker vidensdeling og faglig dialog om "områdeindsatser". Samarbejdsaftalen gør det nemmere at skabe synergi imellem nye og eksisterende indsatser.

Bydelsniveauet styrkes som forvaltningsniveau. Områdeindsatserne koordineres inden for bestemte områder (eks. Nord, Syd, Vest, Øst eller de 10 bydele). Dialogen med lokaludvalgene styrkes. Områdeindsatsernes strategiske dimension styrkes vha. strategiskabelon, og indsatserne koordineres konkret ved, at de skrives ind i bydelsplanerne.

Forvaltningerne etablerer en enstrengt styringsstruktur med fælles central styregruppe og koordinationsgruppe og flere decentrale styre- og koordineringsgrupper (pga. mange indsatser). Ideelt set etableres en politisk følgegruppe, så de lokale processer forankres solidt i den politiske og administrative ledelse.

Koordineringen af alle områdeindsatser lægges ind i en fælles køreplan for etablering, udvikling og afvikling af områdeindsatser. Centrale og lokale parter forhandler og aftaler indsatsernes konkrete dele. Køreplanen skal sikre, at centrale mål og rammer indarbejdes i og styrker lokale mål og aktiviteter (plussumsspil).

Der udvikles en ny evaluerings- og styringspraksis i alle områdeindsatser. Fokus er på den strategiske sammenhæng mellem mål og midler i indsatserne over tid. Strategiskabelonen tages i brug for alle områdeindsatser. Der udvikles en faglig praksis omkring arbejdet med indsatsernes forandringsstrategier. De ønskede effekter og effekt-mål præciseres. Det sandsynliggøres, at den enkelte områdeindsats' forandringsstrategi fører til realisering af de ønskede effekter og mål. Der introduceres regelmæssige evalueringsmøder. Viden om de faktiske resultater kvalificerer den løbende styring og udvikling af indsatserne.

Koordinering og udvikling af områdeindsatserne på lokalt niveau forankres i tværfaglige områdesekretariater.

De øvrige københavnske forvaltninger inviteres til dialog om aftalen med henblik på at tilslutte sig denne over tid.

Eksempel: Bydelskonferencer

På baggrund af en langsigtet plan for områdestrategier i de ti bydele etableres bydelskonferencer for de prioriterede bydele. Politikere, embedsmænd og borgere mødes og diskuterer den samlede udviklingsstrategi for bydelens udvikling i et fastlagt tidsperspektiv. Det systematiske fokus på lokale forandringsstrategier via arbejdet med strategiskabelonen (se kapitel 6) styrker det lokale overblik over strategiske udviklingsindsatser i bydelene. Samtidig udgør det den platform for dialog, der etableres mellem politikere, embedsmænd og borgere på områdeniveau. Det systematiske fokus på udviklingen af forandringsstrategier "nedefra" kombineres med integration af disse i politikker og rammer "ovenfra". Dette betyder, at politikerne kan møde borgerne på baggrund af et konkret og systematiseret overblik over indholdet i de samlede områdeindsatser og på denne baggrund diskutere de politiske visioner for byudviklingen.

Indhold i rapporten

I kapitel 2 gennemgår Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sine erfaringer med områdebaserede indsatser. Forvaltningen har ansvaret for implementeringen af integrationspolitikken i Københavns Kommune og arbejder som sektorforvaltning med den tværgående problemstilling som en integreret del af egen forvaltningspraksis.

I Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesign, er de centrale forvaltningsområder områdeløft og helhedsplaner. I kapitel 3 beskriver embedsmænd fra de to forvaltningsområder erfaringerne med at koordinere indsatserne med fokus på rammer, organisering og indhold.

I kapitel 4 sammenfattes to *SWOT-analyser* lavet af embedsmænd i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen med henblik på at koble viden om eksisterende barrierer med konkrete forslag til udviklingsperspektivet. Kapitlet indeholder også en beskrivelse af barrierer og dilemmaer i koordineringen set fra det *decentrale niveau*. Forvaltningsområdernes egne forslag til forbedringer af koordineringen sammenfattes til sidst i kapitlet.

I kapitel 5 præsenteres det strategiske udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser. Perspektivet bygger på vurderinger og analyser i de foregående kapitler. De centrale problemstillinger i analysen sammenfattes i seks konklusioner, og kobles til de konkrete forslag og anbefalinger, der til sammen udgør *den horisontale søjle*.

Kapitel 6 introducerer et forslag til en *strategiskabelon* for områdeindsatser. Strategiskabelonen bygger på internationale erfaringer med koordinering, evaluering og udvikling af områdeindsatser, og det foreslås, at skabelonen som metodisk redskab bringes i anvendelse i alle områdeindsatser.

Hvad betyder de forskellige elementer i den horisontale søjle i praksis? For at illustrere dette diskuteres i kapitel 7, hvordan forslagene i søjlen kan strukturere den fremtidige *styringsdialog* mellem Københavns Kommune og den almene boligsektor som eksempel. Kapitlets beskrivelser er *hypotetiske*, rammerne for den fremtidige styringsdialog er endnu ikke aftalt mellem parterne, og eksemplet beskrives for at illustrere relevansen af søjlen som ramme for den fremtidige styringspraksis på området.

I forbindelse med projektet "et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune" er der lavet et *Socioøkonomisk Københavnerkort*, der giver et sammenhængende billede af byens socioøkonomiske geografi. I kapitel 8 præsenteres hovedresultaterne fra dette arbejde. Konklusionen er, at kortet underbygger Københavns Kommunes områdeindsatser ved at dokumentere, hvor de boligsociale udfordringer er de største.

I kapitel 9 introduceres Københavns Kommunes politikker og indsatser med relevans for områdeindsatser. Arbejdsgruppen har taget kontakt til repræsentanter for de enkelte forvaltninger, der er blevet bedt om at give et første bud på en beskrivelse. I det videre arbejde med at kvalificere den tværgående koordinering inviteres forvaltningerne til en dialog om udviklingsperspektivet.

Kilder

Agger A., Skifter Andersen H., Norvig Larsen J. og L. A. Engberg (2000): Borgerdeltagelse og –inddragelse i byfornyelsen, SBI-meddelelse 126.

Engberg, L. A. (2003). Konsensusstyring i kvarterløft. I K. Sehested (red.), *Bypolitik - mellem hierarki og netværk* (pp. 129-164). København: Akademisk Forlag. 2003.

Engberg, L.A. (2006). *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder. Erfaringer fra 24 kommuner*. Integrationsministeriet: Programbestyrelsen.

Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., & Rohr Hansen, J. (2008). [Evaluering af områdefornyelse](#): Evaluering af lov om byfornyelse og byudvikling 2008 (SBI 2008:05). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

Hansen, Peter Gorm (2007), *Den store udfordring: Styring og samarbejde i den offentlige sektor*, Nyhedsmagasinet Danske kommuner, no. 02, 2007.

Velfærdsministeriet (2008b). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København: Velfærdsministeriet.

Ærø, T., Skifter Andersen, H., Gottschalk, G., Jensen, J.O., Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., Storgaard, K., Abitz, J., & Højgaard Jensen, E. (2008). [Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer](#) : Sammenfatning. (SBI 2008:02). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

2. Områdeindsatser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

I dette kapitel beskrives Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens arbejde med områdeindsatser. Beskrivelsen er lavet af embedsmænd fra forvaltningen på baggrund af vejledende spørgsmål formuleret af SBI og suppleret med informationer fra kvalitative interviews med nøglepersoner foretaget af SBI. Kapitlet afsluttes med konkrete forslag til udvikling af arbejdet med områdeindsatser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fremkommet på en workshop for de embedsmænd, der er involveret i arbejdet med at koordinere områdeindsatserne.

Grundlaget for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens engagement i områdebaserede indsatser er integrations- og beskæftigelsespolitikken, hvori bekæmpelse af ghettoisering er højt prioriteret. I integrationspolitikken, der blev vedtaget i Borgerrepræsentationen den 14. juni 2006 (BR 395/06), står bl.a.:

København skal være en sammenhængende by. Den negative udvikling i udsatte boligområder skal vendes. Alle byens boligområder bør rumme mangfoldighed af både beboere og boligformer...

Der må ikke komme nye udsatte boligområder i Københavns Kommune. Og andelen af personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet i de udsatte boligområder skal reduceres med ti pct. point frem til år 2010.

Det er relevant at sondre mellem sektorpolitikker og fremskudte indsatser som områdeindsatser. En områdeindsats i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens optik er *en fremskudt og intensiveret kommunal indsats i et geografisk afgrænset område*. En områdebaseret indsats kræver et intensiveret samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger og en kobling til lokale processer og organiseringer. De fremskudte indsatser tegner sig for ca. 10 % af forvaltningens samlede aktivitet. Forvaltningens kerneaktivitet er den ordinære beskæftigelsesindsats forankret i Jobcenter København. Målsætningen for beskæftigelsesindsatsen er, at flest mulige borgere er i stand til at forsørge sig selv og sine. Derfor er den generelle beskæftigelsesindsats også en vigtig brik i arbejdet med at vende den negative udvikling i udsatte boligområder.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens optik

I Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ses områdebaserede indsatser som et værktøj blandt flere, herunder boligaftalen mellem kommunen og Boligselskabernes Landsforenings 1. kreds med henblik på at modvirke ghettoisering. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen arbejder områdebaseret for at nå ud til borgere, der er vanskelige at nå via kommunens ordinære tilbud. For at sikre en succesfuld implementering af integrationspolitikken og beskæftigelsespolitikken kræves en intensiveret kommunal indsats i områder, der er særligt udsatte i forhold til etnisk og social segregation.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens områdebaserede indsatser omfatter følgende initiativer:

- Hot Spot, en kriminalitetsforebyggende indsats
- Jobpatruljer rettet mod kontanthjælpsmodtagere
- Task Force, rådgivning og vejledning om integration
- Jobbus
- Opsøgende arbejde rettet mod unge selvforsørgende
- Deltagelse i områdeløft og helhedsplanarbejdet
- Ressourcecenter for frivilligt arbejde i Haraldsgadekvarteret

Beskæftigelsesindsatsen i København

Som led i Kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007, og på baggrund af Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats varetager Staten og Borgerrepræsentationen beskæftigelsesindsatsen i Jobcenter København. Københavns Kommune har i en etableringsaftale med Staten valgt at etablere jobcentret fysisk i tre forskellige afdelinger samt en specialiseret afdeling for sygedagpenge.

To ud af Københavns Kommunes tre jobcentre har hver en specialfunktion. Jobcenter København, Skelbækgade, har en specialfunktion "Unge", der tager sig af at skaffe job og/eller uddannelse til alle kontanthjælpsmodtagere under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse. Jobcenter København, Nyropsgade, tager sig af ledige med lange eller mellem lange uddannelser. Der er ingen specifik geografisk inddeling af byområderne mellem jobcentrene, dog anbefales socialcentre og andre samarbejdspartnere at henvise nyledige borgere fra Bispebjerg, Brønshøj-Husum-Vanløse og Nørrebro til Jobcentret på Musvågevej. Borgere fra City, Amager og Østerbro bør henvises til Jobcentret i Nyropsgade og endelig bør borgere fra Valby, Vesterbro og Kgs. Enghave henvises til Jobcentret i Skelbækgade.

Erfaringerne med områdebaserede indsatser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er meget sparsomme. Jobpatruljer, helhedsplaner og Task Force er nye indsatser, der endnu ikke er evalueret. I forhold til forvaltningens deltagelse i helhedsplanarbejdet, områdeløft og områdefornyelse i Teknik- og Miljøforvaltningens regi er erfaringerne positive. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen får via dette samarbejde mulighed for at påvirke de lokale processer, der understøtter de centrale politikker.

Koordineringsudfordringer

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ansvaret for den tværgående integrationspolitik i Københavns Kommune og arbejder som sektorforvaltning med den tværgående problemstilling som en integreret del af egen forvaltningspraksis. De faglige indsatser på integrations- og beskæftigelsesområdet ligger i de relevante fagforvaltninger. Ansvaret for sammenhængen, og de tværgående problemstillinger og indsatser, er Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens ressort. Koordineringsopgaven i forbindelse med det tværgående perspektiv ligger på det kommunale niveau og på det lokale niveau. Forvaltningens udgangspunkt for at deltage i udviklingsprojektet er, at der er et udviklingspotentiale i forhold til at forbedre koordineringen på begge niveauer, herunder også i forbindelse med de områdebaserede indsatser.

Et eksempel på en koordineringsudfordring i forvaltningen er enheden Task Force Integration, der skal arbejde med central og lokal (vertikal og horisontal) koordinering af integrations- og beskæftigelsesindsatsen i en tværgående

de, fremskudt funktion. Denne koordinering er forbundet med forskellige udfordringer. Task Force skal bygge bro mellem konkrete og lokale integrationsproblemer og –indsatser, og de relevante områder i centralforvaltningen. Dette er vanskeligt, fordi den centrale forvaltning som udgangspunkt ikke arbejder områdebaseret, og derfor ikke opfatter Task Force Integration som en del af den naturlige myndigheds- og driftsopgave. Følgen er, at koordinerings- og samarbejdsopgaven varetages af få nøglepersoner i den begrænsede del af BIF, der arbejder med områdeindsatser.

I de lokale, helhedsorienterede integrationsindsatser, f.eks. i sammenhæng med de boligsociale helhedsplaner, forstærkes den interne koordineringsudfordring, fordi den tilsvarende koordineringsproblematik optræder på kommuneniveau. I det konkrete, lokale projektsamarbejde skal syv forskellige fagforvaltninger typisk finde fælles fodslag. Erfaringen viser, at det i praksis er ganske vanskeligt at optræde som én samlet kommune i mødet med de lokale parter.

Der er flere problemer forbundet med dette:

- 1) Der etableres ikke en samlet kommunal politik og strategi for indsatsen i forhold til området
- 2) De enkelte projektaktiviteter forankres derfor ikke tilstrækkeligt i den kommunale drift
- 3) Det bliver tilsvarende vanskeligt at stille krav til de lokale samarbejdspartners prioritering og organisering
- 4) De lokale projektaktiviteter og indsatser koordineres ikke tilstrækkeligt med en uacceptabel suboptimering til følge

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen vurderer, at der generelt set mangler en bedre opsamling af driftsaspektet i de områdebaserede indsatser. De lokale initiativer, der bygger på borgerdeltagelse, skal ikke kun være på borgernes præmisser. Er de det, er der en risiko for, at projekterne ikke har gang på jord. Projekter baseret på borgerinddragelse skal bygge på driftserfaringer.

Succeskriterier for optimering af områdeindsatser

Områdebaserede indsatser giver Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen mulighed for at implementere integrationspolitikken lokalt i socialt udsatte boligområder med mange etniske minoriteter og skaber rammer for en forankring af forvaltningens indsatser. Netop derfor deltager Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i helhedsplaner og Områdeløft samt organiserer øvrige fremskudte indsatser i afgrænsede geografiske områder såsom Jobpatruljen og Hot Spot.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen arbejder p.t. på at styrke og bearbejde det datagrundlag, der skal bidrage til udvikling af en mere systematisk og vidensbaseret tilgang til områdebaserede indsatser. Udover dataindsamling via Integrationsbarometeret, Projektbanken og det kommende Tryghedsindex ønsker forvaltningen at blive bedre til at bruge best practices og lokale erfaringer fra områdebaserede indsatser (f.eks. Task Force, helhedsplaner og områdeløft) til at målrette og styrke integrationsindsatsen. Forvaltningen er repræsenteret i størstedelen af de helhedsplaner og områdeløft, der p.t. er i gang. Indsamles erfaringerne mere systematisk vil forvaltningen i højere grad end tilfældet er i dag få tilført vigtig viden og analytisk support, som kan understøtte integrationspolitikken.

På baggrund af erfaringer med områdeindsatser og implementering af integrationsstrategien fremhæver embedsmænd fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen tre centrale succeskriterier, som bør lægges til grund for et fremtidigt udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser. Kriterierne er

- 1 Et samlet og koordineret bud fra Københavns Kommune på hvad der skal til for, at et nødlidende område bliver selv bærende, der kombinerer det lokale projekt-input med en sammenhængende kommunal tilgang til området.
- 2 Det første succeskriterium skal konsekvent gennemføres på samtlige administrative niveauer i Københavns Kommune.
- 3 Det politiske niveau skal i tale i forhold til at etablere et besluthingsgrundlag for en sådan øget sammenhæng på det lokale niveau. Problemets kerne ligger ikke i en øget ressource tilførsel men i en bedre fokusering og sammenhæng.

Workshop-forslag til forbedringer

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i forbindelse med udviklingsprojektet afholdt en workshop for centrale og decentrale medarbejdere involveret i områdeindsatser. Formålet med workshoppen var at indkredse et første bud på mulige forbedringer af vilkårene for områdeindsatser i forvaltningen. Forslagene sammenfattes i det følgende:

- Der er behov for at etablere et bedre overblik over relevante områdeindsatser på kvarterniveau.
- Der er behov for et tværgående netværk internt i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen med henblik på bedre at koordinere den tværgående og områdebaserede dimension i forvaltningens arbejde, dvs. etablere et samarbejde om kontakten til det lokale niveau. Dette netværk kan udbygges med repræsentanter for relevante sektorforvaltninger.
- Der kan blive behov for en ressource tilførsel til den områdebaserede tilgang i forvaltningen, såfremt indsatsområdet omorganiseres i samspil med de øvrige forvaltninger.
- Med decentrale, tværgående forvaltningsenheder (i forvaltningens regi og i tværkommunalt regi) vil samarbejdet mellem de forskellige lokale funktioner integreres i en fælles ramme. Eksempelvis arbejder Jobpatruljen med en afgrænset målgruppe, kontanthjælpsmodtagere, men får også kontakt med personer, der ikke er på kontanthjælp, som det ville være relevant at hjælpe.
- De kommunale aktørers forskellige roller i de områdebaserede indsatser skal afklares. Specielt forholdet mellem myndighedsrollen på den ene side og rådgivnings-/empowermentrollen på den anden side.
- Der er specielt brug for en sammenhængende udviklingsstrategi (forandrings teori, mål- og handleplan, virkemidler, evaluering, feedback og justering) for de områdebaserede indsatser, der reelt kan virke som styringsgrundlag i forhold til koordineringen af den kommunale deltagelse i indsatserne.
- Der er brug for en markant og synlig ledelse, der sammen med de lokale parter sætter en dagsorden ude i områderne.

Endelig peger medarbejdere i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen på relevansen af et fælles projektsekretariat for områdeindsatser. Der er brug for en systematisk styrings, lærings-, evaluerings- og formidlingsfunktion i forhold til kommunale områdeindsatser. Et sekretariat kunne udvikle disse områder og stå for den tværgående vidensopsamling i forhold til at kvalificere det strategiske og styringsmæssige niveau i indsatserne. Et sådan sekretariat kræver en styringsvedtægtsændring, og etablering af sekretariatet vil stå over for den udfordring, at der skal overføres bevillingsbeføjelse fra udvalgene til sekretariatet.

Kilder

BIF-notat (2007): *Notat til Kuben vedr. organisering og evaluering (2)* Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

BIF-notat (2008): *Områdebaserede indsatser. Barrierer og udviklingsmuligheder*, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

BIF-notat (2008): BIF bidrag SBI-projekt, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

3. Områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen

I dette kapitel beskrives to områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesign; *helhedsplaner* og *områdeløft*. Beskrivelserne er lavet af de embedsmænd, der arbejder med områderne på baggrund af vejledende spørgsmål formuleret af SBI. Beskrivelserne er suppleret med informationer fra kvalitative interviews med nøglepersoner foretaget af SBI. De to beskrivelser afsluttes hver især med embedsmændenes forslag til udvikling af koordinering på områderne.

Helhedsplaner

Formålet med helhedsplanerne er at modvirke ghettoiseringen i de udsatte boligområder og at støtte forebyggelse i de boligområder, der "er på vippen" i en ghettoiseringsproces. Planerne indeholder en bred vifte af tiltag omkring børn og unge, boligsociale aktiviteter, integration og beskæftigelse, kultur og fritid osv. Helhedsplanerne støtter de eksisterende udviklingsprocesser i de problemramte almene boligområder, og de udvikles i et tæt samarbejde mellem Københavns Kommune, de almene boligafdelinger og boligorganisationerne. Helhedsplanerne finansieres af midler fra Landsbyggefonden, og midlerne må kun bruges på den almene matrikel. Københavns Kommune tilstræber derfor et samspil med øvrige indsatser i det pågældende lokalområde.

Landsbyggefonden stiller krav om medfinansiering: 25 % af den samlede projektøkonomi, som enten kan være kontante bidrag eller andre ressourcer, der stilles til rådighed for projektet, f.eks. lokaler og medarbejdertimer. Helhedsplanerne for '06 og '07 rummer indsatser for ca. 165 millioner kr., mens der i forbindelse med '08/'09 er tilsagn på 115 millioner kr., dvs. i alt ca. 280 millioner kr.

Organisering

Teknik og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har lavet et fælles projektteam, der er ramme for samarbejdet med boligorganisationerne om helhedsplanerne. I august 2008 er Socialforvaltningen indtrådt i teamet. Projektteamet er forankret i Kontoret for Støttet Byggeri i Center for Bydesign, Teknik- og Miljøforvaltningen. Formålene med projektteamet er:

- 1) at sikre, at Københavns Kommunes politiske målsætninger afspejles i helhedsplanerne
- 2) at være proaktiv i forhold til samarbejdet med boligorganisationerne
- 3) at sikre projekternes udvikling og forankring

Der er etableret en styregruppe for helhedsplanarbejdet. Styregruppen består af repræsentanter fra de enkelte forvaltninger på kontorchefniveau. Styregruppen træffer væsentlige beslutninger om helhedsplanerne. Styregruppen skal sikre ejerskab til helhedsplanerne ud i de yderste led i forvaltningerne. Styregruppen orienterer og involverer den administrerende direktørkreds efter behov.

Helhedsplanerne

Københavns Kommune betragter helhedsplanerne som et produkt af et gensidigt og dynamisk samarbejde mellem boligorganisationer og kommune. Samspillet inden for rammerne af en helhedsplan sker i høj grad gennem praksisfællesskaber, hvor forskellige indsatser supplerer hinanden. Den enkelte helhedsplan er en lokalt bestemt opgave, som har baggrund i lokale kendetegn, problemstillinger og udviklingsmuligheder. Teknik- og Miljøforvaltningen opfordrer til, at parterne bag helhedsplanerne (TMF-notat 2006):

1. identificerer og analyserer områdets udfordringer
2. kortlægger og analyserer det lokale udviklingspotentiale igennem en gennemgang af eksisterende ressourcer, projekter og initiativer
3. formulerer en sammenhængende vision for områdets udvikling i kombination med specifikke indsatser og initiativer, der sandsynliggør realiseringen af denne vision
4. formulerer en realistisk og konkret køreplan for strategiens gennemførelse i et samspil mellem lokale og kommunale aktører

Det er vigtigt for helhedsplansteamet, at lokale processer støttes og kvalificeres. Københavns Kommune kan tage initiativet til en helhedsplan på baggrund af kommunens vurdering af behovene i et område. Dette sker kun i samarbejde med de almene boligorganisationer og -afdelinger, idet det kun er de almene boligorganisationer, der kan søge om støtte. Midlerne bruges både til sociale indsatser i belastede byområder og til forebyggende arbejde i områder, der kan være på vej i den forkerte retning ("boblere").

Koordinering

Projektteamet i Kontoret for Støttet Byggeri har valgt en offensiv rolle i forhold til koordineringen af helhedsplanprocessen. Det er vigtigt at integrere de lokale boligsociale indsatser i den eksisterende kommunale praksis i de problemramte områder. Herved støttes udviklingsprocesserne i områderne mest muligt. Den offensive position skaber et pres på ressourcerne til den øgede koordination. Dette pres kan ikke dækkes af den eksterne finansiering.

Med '06 og '07 bevillingerne er der 22 helhedsplaner, og i 08/09 er der givet tilsagn til 21 nye helhedsplaner eller tillæg til eksisterende tillæg (i alt bliver der med 08/09 midlerne 34 helhedsplaner i Københavns Kommune) med et tilsvarende ressourcetræk på alle funktioner.

Projektteamet lægger stor vægt på personlige kontakter med lokale ildsjæle engageret i helhedsplanarbejdet. Teamet søger fremover at mødes med områderne mindst én gang årligt samt at afholde evalueringsmøder på bydelsniveau én gang årligt. Alle boligafdelinger, der har søgt midler i 08/09-runden er besøgt. Alle forvaltninger har haft en åben invitation til at deltage og har i vidt omfang benyttet sig af denne.

Helhedsplansteamet søger hele tiden at klargøre kommunens rolle i forbindelse med udvikling og implementering af helhedsplanerne. Hvilke ressourcer og ydelser kan og skal kommunen stille til rådighed for de lokale indsatser? Hvordan etableres et fornuftigt niveau for disse ydelser? Dette prioriteringsspørgsmål vedrører alt fra bemanding af diverse styregrupper og andre

fora, over bistand i forbindelse med enkeltsager, til den samlede kommunale involvering i eksempelvis et kvarter eller en bydel i byen.

Helhedsplaner og koordinering

I forhold til helhedsplanprocessen er helhedsplansteamet underlagt tidsrammen i Landsbyggefondsbevillingerne. På grund af tidspres er det en udfordring at kommunikere arbejdet grundigt ud til alle dele af de relevante forvaltninger. Helhedsplansteamet er afhængigt af, at de kommunale samarbejdspartner spiller bolden videre til decentrale enheder eller decentrale medarbejdere.

Samarbejdet i forbindelse med en konkret helhedsplan kan belyse problemstillingen. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Socialforvaltningen samt Børn- og Ungeforvaltningen har bidraget med medfinansiering til planen, hvilket er positivt. Men når samarbejdet skal konkretiseres ligger det primært på projektteamets bord; ingen af de deltagende forvaltninger tager på eget initiativ opgaven op. Kontorcheferne i styregruppen er orienteret om, hvad de har lovet at bidrage med til hver helhedsplan. Men de har endnu ikke taget hul på en diskussion af deres målsætninger for indsatsen i hvert kvarter.

Der er flere grunde til dette: helhedsplanerne betragtes som et projekt i Teknik- og Miljøforvaltningen; de forskellige forvaltninger har forskellige syn på relevansen af områdeindsatser; forvaltningerne måles på den regelbundne service, der ligger inden for relativt faste rammer og bidrag til tværgående og mere diffuse indsatser indgår kun i begrænset omfang i krav til målopfyldelsen; endelig er det generelle ressourcenes en væsentlig faktor.

Et væsentligt problem er, at helhedsplanernes krav til kommunal medfinansiering ikke er tænkt ind i sektorbudgetterne. Udfordringen er at kombinere områdekrav med sektorprioriteringer: *"Det helt fundamentale problem er, at helhedsplanerne ikke er medtænkt i de kommunale budgetter. Måske burde Landsbyggefonden stille budgetkrav til helhedsplansarbejdet – for så ville man tvinge den politiske ledelse til at tage stilling til problematikken. I stedet for et fagligt fokus har vi været tvunget til et fokus på at skrabte pengene sammen. Den fleksibilitet til yderligere midler mangler i Københavns Kommune, der er meget mere topstyret"* (embedsmand).

I projektteamet opfatter man ikke områdeindsatserne som en midlertidig udviklingsaktivitet men derimod som en central kerneopgave, der skal udvikles og integreres i forvaltningernes ordinære drift: *"For mig at se er områdebaserede indsatser ikke en ekstraordinær indsats – det er en driftsorienteret indsats, en dagligdags praksis. For hvordan skulle kommunen ellers udvikle disse områder? At arbejde områdebaseret er en kommunal nødvendighed."* (embedsmand).

Tværgående netværk

I praksis styrkes den tværgående koordinering via en synlig ledelse på kontorchefniveau i styregruppen, og en netværksorienteret samarbejdskultur på embedsmandsniveau. De embedsmænd, der via kontakter og netværk orienterer sig bredt, både lokalt og centralt, er bedre i stand til at orientere og inddrage chefniveauet. Et tværgående og aktivt lag af ildsjæle på embedsmandsniveau er et godt forum for identifikation af synergi og fælles interesser i den konkrete opgaveløsning. Opgaven er at orientere sig så meget, at man som embedsmand kan *"prikke de andre forvaltninger på skuldrene og sige "hvad med initiativ X?" uden at overtage deres faglighed, for så dræber vi de andre forvaltningers initiativ"* (embedsmand).

I projektteamet oplever man ikke, at det er vanskeligt at udvikle tværgående netværk. Der er stor interesse for at knytte nye bånd imellem aktører i de forskellige miljøer i en slags "udvekslingsøkonomi", hvor deltagerne gensidigt styrker hinandens faglige og sociale position i forvaltningen. Det styrker det gode samarbejdsklima, at der er forvaltningsmæssig opbakning til projektet. Og et godt internt netværk betyder et bedre fremmøde til møder med de interne og eksterne parter.

Samarbejdet med de almene parter

I forbindelse med helhedsplanerne er dialogen mellem Københavns Kommune og den almene sektor blevet styrket. Den traditionelle, lidt formelle, tone er afløst af en bredere og mere direkte dialog. Det er nødvendigt at styrke de mange lokale samarbejdsprocesser i helhedsplansregi. Teknik- og Miljøforvaltningen inviterer til fyraftensmøder med alle involverede parter, og i helhedsplansteamet forsøger man at fastholde og udvikle en god kontakt på det lokale niveau.

Der er et tydeligt dilemma i organiseringen af indsatser under helhedsplanerne. Dilemmaet har at gøre med arbejdsdelingen mellem kommune og almene parter. Planerne ligger i det almene regi, mens kommunen forpligter sig fagligt, organisatorisk og ressourcemæssigt. Spørgsmålet er derfor, hvordan kommunen som samarbejdspartner kan kvalitetssikre resultaterne af indsatsen uden at have rollen som tovholder.

Som et centralt element i sin bevillingspraksis opstiller Landsbyggefonden et krav om, at parterne bag helhedsplanerne formulerer klare succeskriterier og målsætninger. I praksis kan formuleringen af disse succeskriterier være i konflikt med den faglige holdning i forvaltningerne, fordi kriterierne forandrer sig undervejs i processen. Der kan også være uenigheder imellem kommunen og de almene parter mht. ansvaret for planen, som ikke kommer til udtryk fordi succeskriterierne er for generelle. *"Succeskriterierne kan være svære at forsvare fagligt set og vælges måske mere eller mindre tilfældigt. Dermed er der en risiko for, at planerne bliver uigennemtænkte."* (embedsmand).

Der er i projektteamet enighed om, at en udfordring for Københavns Kommune er at facilitere arbejdet med udvikling og eksplicitering af mål og succeskriterier. Det bør være en oplagt opgave for Københavns Kommune at involvere sig i som et input til det fremtidige samarbejde mellem de almene parter og kommunen.

Beboerdemokratiet og helhedsplanerne

De almene boligorganisationer, der har ansvaret for helhedsplanerne, har samtidig ansvaret for at inddrage det almene beboerdemokrati i arbejdet med planerne. I forhold til Landsbyggefonden har kommunen og den almene boligorganisation kun to måneder til at lave en helhedsplan.

Beboerne i de almene afdelinger har indflydelse på de foreslåede helhedsplaner. Nogle boligorganisationer er gode til at inddrage beboerdemokratiet først i processen, dvs. ved formulering af foreløbig ansøgning til Landsbyggefonden. Nogle afdelingsbestyrelser deltager i forhandlingsmøderne med kommunen. Andre boligorganisationer sørger for, at helhedsplanen drøftes på et ordinært afdelingsmøde, eller de indkalder til et ekstraordinært afdelingsmøde. Og nogle boligorganisationer orienterer afdelingsbestyrelserne om de foreløbige helhedsplaner, hvorefter de har indflydelse på udformningen af de endelige planer.

Først når den endelige finansiering og projektramme er på plads, ca. 1 ½ år efter at ideen til en helhedsplan opstår, begynder den egentlige proces med inddragelse af beboerne i de almene afdelinger. Planerne bygger grundlæggende på en empowerment-forståelse. Dette betyder, at målgruppen skal inddrages aktivt i præcisering og udvikling af indsatsen. Via inddragelsen får målgruppen flere ressourcer, evner og lyst til at spille en aktiv rolle i den lokale udviklingsproces.

Helhedsplanerne og byen

De Landsbyggefondsmidler, som via helhedsplanerne kanaliseres ud i de problemramte områder, må kun anvendes til aktiviteter og projekter, der retter sig mod de almene afdelinger. Der er således et generelt behov for at bløde grænserne op mellem de almene og de ikke-almene indsatser og koordinere med henblik på at øge synergi og helhed i de samlede aktiviteter i de problemramte boligområder.

Helhedsplansteamets forslag til forbedringer

- Der er behov for en overordnet strategi for koordinering af områdebaserede indsatser for Københavns Kommune og for Teknik- og Miljøforvaltningen. En sådan strategi skal tænkes sammen med eller integrere tilsvarende brede tilgange til byens udvikling som f.eks. forvaltningens byrumsstrategi.
- Strategien skal fastlægge en områdeinddeling på lokaludvalgsniveau i Københavns Kommune. Strategien skal tillade prioritering af områdeindsatser på et mere systematisk grundlag samt koordinering og integration af indsatser inden for et lokalområde.
- Der skal etableres et mere klart politisk mandat omkring de områdebaserede indsatser og et budgetmæssigt fokus, der tillader de forskellige forvaltninger at involvere sig på et rimeligt grundlag på styregruppe og medarbejderniveau, centralt og lokalt.
- Der skal etableres et detaljeret overblik over Københavns Kommunes engagement på områdeniveau af relevans for områdeindsatserne. Hertil skal de lokale, driftsbaserede kommunale funktioner have kendskab til indholdet i områdeindsatserne og vurdere deres relevans i forhold til egne aktiviteter.
- Der skal etableres faste tværgående projektgrupper understøttet af en pulje til tværsektoriel koordinering af områdeindsatser, således at projektejer kan løbskøbe kompetente medarbejdere fra relevante forvaltninger.
- Der er behov for en mere systematisk faglig udveksling og orientering på tværs af forvaltningssøjlerne for at understøtte det tværsektorielle samarbejde.
- Der skal udvikles bedre indikatorer og resultatevaluering på det helhedsorienterede byplansarbejde.
- I det omfang, at der er parallelle områdeindsatser i samme lokalområde, er det relevant at vurdere, om indsatserne kan integreres, og om styregrupperne for de forskellige indsatser kan lægges sammen.
- Der skal være tættere opfølgning på svigtende mødedeltagelse i tværsektorielle fora.

Områdeløft

Områdeløft igangsættes af Københavns Kommune og medfinansieres af Velfærdsministeriet. På baggrund af en screening af byens 3.800 karreer udvælges områdeløftområderne ud fra fem objektive indikatorer samt en vurdering af en række kvalitative parametre. Borgerrepræsentationen tager beslutning om igangsættelse, organisering, godkendelse af kvarterplan og løbende anlægsbevillinger til projektet. Områdeløft giver positiv særbehandling til kvarterer, der er nedslidte og præget af sociale problemer, dårlige boliger mv. Formålet er at sætte en ny og positiv udviklingsproces i gang og vende en negativ social, fysisk, kulturel, miljømæssig og økonomisk udvikling i et afgrænset område gennem inddragelse af borgere og andre lokale interessenter

Borgernes ønsker er i centrum for hvert projekt. Borgere og andre lokale interessenter foreslår i samarbejde med lokale og centrale embedsmænd fordeling af midlerne. Embedsmændenes rolle er at kvalificere borgernes ønsker og inddrage de centrale forvaltningers målsætninger. Parterne udvikler projekt-idéer sammen, og embedsmænd fra de forskellige forvaltninger hjælper og støtter borgerne i at gennemføre relevante tiltag for at vende udviklingen.

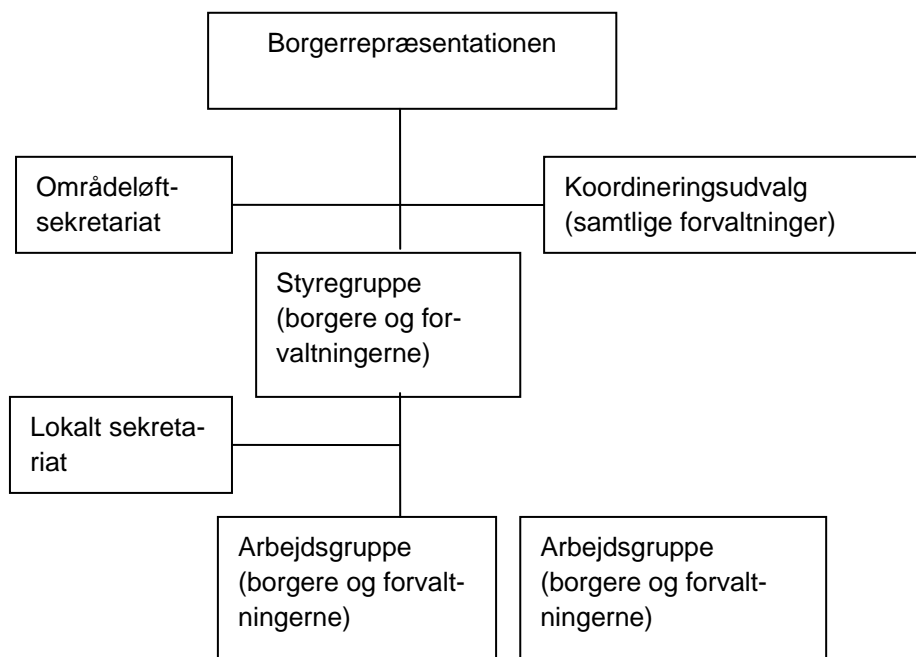
Områdeløft danner således rammen for et strategisk partnerskab mellem borgerne, kommunale og ikke-kommunale aktører. For forvaltningerne giver det mulighed for at benytte de lokale områdeløftsekretariater til at forankre deres aktiviteter i lokalområderne. Borgerdeltagelsen er med til at sikre, at beboernes og brugernes engagement og ejerskab til kvarteret styrkes, og at projektets tiltag lever videre, når projektperioden er forbi. Den omfattende borgerinddragelsesproces gør det nødvendigt, at projekterne er forankrede i et fysisk afgrænset område, der danner ramme om henvendelsen til borgerne. Den helhedsorienterede tilgang fordrer også en fysisk afgrænsning i forhold til koordinering af lokale aktører.

Indsatsen er helhedsorienteret, fordi der som udgangspunkt skal en bred indsats til for at løfte opgaven. Både den fysiske og sociale planlægning udgør en vigtig del af områdeløftarbejdet. På det sociale område er der sat fokus på de netværksopbyggende tiltag for at få kvarteret til at fungere bedre socialt, og integrations-, sundheds- og kulturelle projekter er i fokus. Fysisk er der fokus på bygningsfornyelse og friarealforbedringer samt forbedring af trafik og byrum. Områdeløft har derudover fokus på at skabe synlighed og identitet i kvarteret. Indsatsen tilpasses til det enkelte kvarter, og forankres i en debat blandt kvarterets borgere og brugere og den kommunale forvaltning omkring de aktuelle behov.

Organiseringen af områdeløft

I projektets startfase udvikler det pågældende områdeløftsekretariat sammen med borgerne og de lokale og centrale forvaltninger en kvarterplan. De lokale og centrale forvaltninger sidder med i styregruppen og i arbejdsgrupperne. Dette bidrager til en koordinering mellem de forskellige forvaltninger og områdeløftet. I praksis er der forskellige bindinger og begrænsninger på kvarterplanen, som forhandles i arbejdsgrupper og styregruppe. Når planen er færdigudviklet på lokalt niveau bliver den behandlet i de politiske fagudvalg og Økonomiudvalget og forelagt Borgerrepræsentationen til godkendelse. Organiseringen af et områdeløft er illustreret i nedenstående figur. For øjeblikket er der fire områdeløft i Københavns Kommune: Sundholmsvej, Mimersgadekvarteret, Øresundsvej og Haraldsgadekvarteret.

Figur 1: områdeløft-organiseringen



Områdeløft og koordinering

Set fra en områdeløft-optik er det muligt at pege på en række forskellige barrierer i den tværsektorielle koordinering og implementering af områdeløftindsatserne.

1 Det er en udfordring at få så mange af kvarterplanernes elementer som muligt med i forhandlingen med fagforvaltningerne, fordi disse konfronteres med et ekstraordinært ressourcekrav uden for det eksisterende sektorbudget.

Den statslige bevilling på 10 millioner kr. til det enkelte projekt vurderes som lille i forhold til opgavens karakter. I forbindelse med Øresundsvej og Mimersgade områdeløft introducerede Økonomiforvaltningen en 1/3-regel, der 30. september 2004 godkendtes af Borgerrepræsentationen (BR 445/04). Reglen pålagde fagforvaltningerne at finansiere 1/3 af omkostningerne i projekter inden for deres område med henblik på at øge projektmidlerne og involvere forvaltningerne mere. 1/3-reglen skabte "en forvaltningsinvolverende pulje" (embedsmand, områdeløft).

I praksis var det ikke muligt at få alle forvaltninger med til en sådan ressourcemæssig forpligtigelse. Reglen blev afløst af en beslutning om, at der i forbindelse med større anlægsprojekter skal laves en anlægsbevilling, som for hver forvaltning beskriver, hvor midlerne kommer fra.

2. Det er vanskeligt at fastholde det nødvendige engagement i den tværgående forvaltningskoordinering på kontorchefniveau med udgangspunkt i Koordineringsudvalget for områdeløft.

Der kan være mange mulige årsager til dette: at der mangler en klar politik for områdeindsatser i Københavns Kommune og i de enkelte forvaltninger; at fagforvaltningerne derfor har varierende fokus på og beredskab i forhold til områdeindsatser; at der er forskellige forvaltningskulturer og faggrupper med forskellige holdninger til relevansen af områdeindsatser; at forvaltningerne opererer under forskellige regelsæt; at Teknik- og Miljøforvaltningen "høster frugterne", når de tværgående projekter lykkes; at det generelle ressource-

pres resulterer i en sondring mellem opgaver, der skal løftes, og opgaver der kan løftes, hvor den sidste kategori nedprioriteres.

Historisk set har kvarterløftprogrammet haft en isbryderfunktion i forhold til de tværsektorielle indsatser i kommunerne. Men erfaringen er, at den tværgående koordinering af forskellige årsager fortsat ikke er uproblematisk. På det politiske niveau er problemet primært, at den tværgående funktion er vanskelig at løfte i den københavnske styreform med syv selvstændige forvaltninger.

Områdeløft er nedprioriteret men perspektivrigt

Teknik- og Miljøforvaltningen har gennemløbet en moderniseringsproces med optimering af de enkelte forvaltningsområder samt et øget fokus på den samlede Teknik- og Miljøforvaltning. Denne proces har medført det dilemma, at de enkelte forvaltningsområder som eksempelvis områdeløft bliver mindre synlige. Der er behov for et øget fokus på områdeindsatser fremover. Områdeløft er i de senere år nedprioriteret i forhold til det oprindelige udgangspunkt. I dag er der færre ressourcer og mindre opmærksomhed om metoden sammenlignet med tidligere. Områdeløftmodellen er samtidig en gennemprøvet og effektiv måde at forankre borgerdeltagelsen og det lokale "løft" af kvarteret på. Styrken i modellen er samarbejdet på det lokale niveau. Interessen for at deltage i de lokale styregrupper er tydelig, fordi aktører på det lokale forvaltningsniveau har en fælles interesse i at indgå i en lokal samarbejds- og udviklingsproces.

Politisk fokus, differentieret værktøjskasse og ny evalueringspraksis

Set fra en områdeløft-optik er der brug for en differentieret værktøjskasse, hvor politikken for de forskellige områder og indsatser er klart formuleret: Hvor mener man fra politisk hold, at problemerne befinder sig, og hvordan mener man, at de bedst kan løses? I nogle områder er det relevant med en helhedsplan, i andre områder er det en anden løsning, der er brug for: værktøjskassen bør være differentieret med forskellige, tilpassede indsatser.

Afklares disse forskellige værktøjer politisk og administrativt, bør man herefter etablere en struktur med en klar værdimæssig ledelse af den lokale udviklingsindsats, som passer ind i en tværgående forvaltningsstruktur. Det, der mangler i den københavnske struktur, er en overordnet projektporteføljeledelse. En ledelse, der har det samlede overblik over de enkelte projekter, og som kan sikre koordinering, synergi og projektets fremdrift via styring af ressourceindsatsen.

Der er til stadighed behov for at udvikle evaluering og dokumentation i forhold til de konkrete indsatser, herunder også empowerment-processerne. Herved bliver det muligt at styre ud fra målsætninger i stedet for blot at monitorere indsatserne. Det kan for eksempel foregå ved undervejs at måle på de parametre, der ligger til grund for udvælgelsen af området. Det er muligt at udvikle empowerment-processer og borgerinddragelse og samtidig komme med en palet af løsningsforslag. Men det kræver, at de andre forvaltninger følger op med muskler til at realisere disse mål.

Empowerment og stærkere kommunal ledelse?

Områdeindsatserne bygger på en empowerment-model, som er kommet for at blive. Der ligger en stor tillidserklæring i at lade borgerne være med til at udforme og administrere de konkrete indsatser til kvarterets bedste. Paradoxet er, at man udvælger områder på baggrund af behovet, og derfor er der altid en fare for, at områderne bliver stigmatiseret. Af samme grund bruger områdeløftsekretariatene mange kræfter på at kortlægge og udnytte de eksisterende ressourcer i kvarteret. Stigmatiseringseffekten kan modificeres

i det omfang, at der fokuseres på kvarterets ressourcer og etableres en helhedsorienteret områdetilgang til samtlige af byens områder med et bredere fokus på behovene for målrettede indsatser. Det er også et problem, at områdeløfts organisering betyder, at der går for lang tid imellem at de lokale ideer opstår, og midlerne til at realisere disse ideer eventuelt udløses, typisk 1 1/2 år.

Empowerment-tilgangen i områdeløft er væsentlig. Men det er samtidig vigtigt, at de områdebaserede indsatser ikke reduceres til ekspeditionskontorer. Den kommunale rolle skal ikke blot være at blåstemple det input, som kommer udefra og nedefra. Kommunen bør påtage sig en mere aktiv og styrende rolle med henblik på at føre de politiske målsætninger ud i livet i dialog med borgerne i de enkelte kvarterer. Det er afgørende, at kommunen stiller krav til indsatserne, så de bedre imødegår politiske målsætninger og faglige standarder. Opgaven er at bruge det politiske mandat til at drive en udvikling i et område, at turde lede. Det kan ikke forventes, at de lokale borgere og grupperinger altid selv tager teten, dertil er områderne ofte for belastede. Der er brug for en aktiv kommunal styringsrolle i praksis.

Områdeløft som model for koordinering af områdeindsatser?

Det er nærliggende at bruge områdeløftmodellen som et udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og brede processen ud til også at omfatte helhedsplanarbejdet. Der er behov for at tænke områdeløft og helhedsplanarbejdet bedre sammen. Både med henblik på at styrke integrationen af de to indsatsformer lokalt og med henblik på at styrke den områdebaserede indsats i forvaltningens regi. En forudsætning herfor er, at der kommer øget politisk opmærksomhed på områdeindsatser generelt.

En anden forudsætning er, at forvaltningen udvikler en bedre praksis for evaluering og dokumentation af resultaterne af de områdebaserede indsatser. Det bør overvejes, om der kan udvikles bedre kontraktstyringsmekanismer med lokale projektledere. Samtidig bør tidshorisonten øges fra de nuværende fem år til syv år eller mere i de større, områdebaserede indsatser. Dette er nødvendigt, hvis indsatserne for alvor skal have effekt. Specielt i Københavns Kommune opereres der med meget langstrakte beslutningsforløb. Dette var en af konklusionerne på en stor international konference i efteråret 2007 om helhedsorienterede områdebaserede indsatser. Det er vigtigt, at projekterne har en vis volumenmæssig størrelse, der sikrer en organisatorisk kraft. Dette er afgørende for at skabe attraktive lokale udviklingsprojekter, som tiltrækker kvalificerede medarbejdere.

Områdeløfts forslag til fremtidens områdebaserede indsatser

1. Integreret byfornyelse i Teknik- og Miljøforvaltningen

Integreret byfornyelse skal være Teknik- og Miljøforvaltningen/Center for Bydesigns strategi til forbedring af levevilkårene i eksisterende nedslidte og problemramte bykvarterer. De fire centrale målsætninger er:

- at afhjælpe de boligsociale problemer i de udsatte almene boligafdelinger
- at højne boligkvaliteten gennem bygningsfornyelse
- at højne kvaliteten af de offentlige rum
- at fremme bæredygtighed

Lokalområderne er forskellige og har forskellige behov. Områdeløft er udviklet som en strategi til forbedring af vilkårene i eksisterende, ældre, blandede bykvarterer med en vifte af sociale, fysiske og funktionelle problemer. Hel-

hedsplanerne er forsøg med primært boligsociale strategier. Der er brug for at udvikle flere strategier. For at kunne skræddersy indsatsen til hvert enkelt kvarter, er der behov for et bedre overblik over relevante områdeindsatser i forvaltningerne. Dertil er også en evaluering nødvendig, der viser, hvilke indsatser, der bedst gennemføres som områdebaserede indsatser. I de områder, der er udpeget til områdeløft, skal områdeløft fungere som den organisatoriske ramme for koordineringen og sammenføjes af Teknik- og Miljøforvaltningens områdebaserede indsatser. Med udgangspunkt heri skal de andre forvaltninger og organisationers indsatser inddrages. Dette forudsætter, at der etableres stærke projektsekretariater, der er i stand til at organisere og facilitere netværk af borgere, foreninger og institutioner.

2. En koordineret indsats - ét koordinationsudvalg

Skal koordinering på projektniveau i områdeløftene fungere effektivt kræver det et stærkt lokalt projektsekretariat og et stærkt organisatorisk setup. Det betyder, at projektområderne skal have en størrelse, der kan bære et sekretariat, der har styrke til at blive et aktivt og udfarende organisatorisk omdrejningspunkt. Det kræver igen ledelsesmæssig opbakning fra forvaltningernes ledelser. Alle indsatserne vil kunne styrkes, hvis der er én fælles indgang.

3. Integrer ghettoerne i resten af byen

Det skal være kommunens politik at integrere de problemramte almene afdelinger i byen og nedbryde grænserne til de omgivende kvarterer. Denne opgave kan de almene organisationer ikke løfte selv. Derfor har de almene organisationer brug for områdeløft. Strategien skal derfor være dobbelt:

1. De steder, hvor der er områdeløft, benyttes områdeløftorganisationen som organisatorisk ramme, som inkluderer helhedsplanerne. Målet er én organisatorisk indgang/én samlet helhedsplan. Denne strategi betyder, at udvælgelsen af områder til områdeløft tager hensyn til ønsket om at koordinere flere mindre helhedsplaner.

2. I resten af byen, hvor muligheden for et slagkraftigt organisatorisk centrum ikke er til stede, må andre muligheder overvejes: Kan Lokaludvalgene f.eks. spille en rolle?

4. Lokaludvalgene

Lokaludvalgene vil være vigtige partnere i områdebaserede indsatser. Udvalgene bør spille en aktiv rolle allerede i udvælgelsen af indsatsområder og i formuleringen af målsætninger for indsatsen.

5. Mere synergi for pengene!

Hvis koordineringen skal op på et højere niveau end i dag forudsætter det en tættere forbindelse til det politiske niveau. En mulighed kunne være at arrangere f.eks. to politiske konferencer pr. år, hvor der gives status og tages stilling til fremtidige projekter og strategiske ændringer o.l. Den optimale løsning er et §17, stk. 4 udvalg, som er et midlertidigt udvalg, der varetager bestemte opgaver. Denne løsning er valgt i Ålborg Kommune.

Områdeløft foreslår, at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger mulighederne for følgende:

- at der nedsættes et §17, stk. 4 udvalg.
- udvalget varetager kommunens områdebaserede indsatser (hvad det er skal nærmere defineres i et kommissorium). I Center for Bydesign er det helhedsplanerne og områdeløft).
- det ovennævnte fælles koordinationsudvalg refererer til det nye politiske udvalg
- det politiske udvalg skal have en pulje, 5-10 mio. kr. om året, til at disponere til områdebaserede projekter

Kilder

BIF-notat (2007). *Notat til Kuben vedr. organisering og evaluering (2)* Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

TMF-notat (2006). *Københavns Kommunes anbefalinger vedr. helhedsplaner*, 2006, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Beskrivelse af Områdeløft som en områdebaseret indsats*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Koordineringsprocesser lokalt i områdeløft*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Notat om lokal koordinering* København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Notat om evaluering af Landsbyggefondens 600 mio. kr. pulje, samt om evalueringsmetode til måling af social indsats på integrationsområdet*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Områdebaserede indsatser*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Oplæg om implementering af helhedsplaner af 15 april*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Referat 6-by møde*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Styringsstrategi for helhedsplaner*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

4. Områdeindsatser i de to forvaltninger – vurderinger og refleksioner

Områdeindsatserne i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign, blev beskrevet i de to forrige kapitler, herunder forvaltningsområdernes umiddelbare forslag til forbedringer af arbejdet med at koordinere indsatserne. I dette kapitel præsenteres en refleksion over barrierer og udfordringer i forbindelse med indsatserne baseret på bidrag fra embedsmænd på centralt og decentralt niveau.

På centralt niveau er der lavet SWOT-analyser for forvaltningsområderne områdeløft, helhedsplaner samt Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens arbejde med områdeindsatser med fokus på organisatoriske rammer og koordinering af områdeindsatser. Analyserne er suppleret med data indhentet via kvalitative interviews med samme personkreds.

På decentralt niveau vurderes koordineringsopgaven set fra lokale områdesekretariater i områdeløft. Arbejdsgruppen har endvidere bedt nogle bolig-sociale konsulenter om at sammenfatte deres perspektiv på samarbejdet med Københavns Kommune om helhedsplanprocessen.

I kapitlet beskrives essensen af tre SWOT-analyser. Analyserne understreger centrale dilemmaer for områderne og peger derfor frem imod udviklingsperspektivet, som det præsenteres i kapitel 6.

Til slut i kapitlet opsummeres forvaltningsområdernes forslag til forbedring og udvikling af rammerne for samarbejdet.

SWOT-analyser af områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Områdeløft, helhedsplanteamet og en gruppe embedsmænd beskæftiget med områdeindsatser i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er blevet bedt om at lave SWOT-analyser med fokus på organisatoriske rammer for koordinering som et led i at formulere det strategiske udviklingsperspektiv i undersøgelsen. Ikke uventet afspejler SWOT-analyserne de organisatoriske udfordringer, der er forbundet med koordineringen af områdeindsatser.

Analyserne har karakter af interne arbejdsnotater, og den følgende opsummering er således en fortolkning foretaget af SBI på baggrund af analyserne samt kortlægningen af de konkrete erfaringer beskrevet i kapitlerne 2 og 3.

1. I *områdeløft* er et af de centrale formål "at udfordre systemet, nytænke og eksperimentere med indsatser, forståelser og tilgange". Modellen, der er velafprøvet igennem ti år, kan lidt forenklet siges at befinde sig i et dilemma mellem en *samarbejdsstrategi*, hvor alle samarbejdsparter tages grundigt i ed, og en *aktiviststrategi*, hvor "de almindelige procedurer og det kommunale system" udfordres.

Dilemmaet kommer konkret til udtryk. På den ene side nyder de lokale projekter stor bevågenhed, og de lokale sekretariater er "engagerede, stærke og slagkraftige". På den anden side oplever man i områdeløft, at det er svært at trænge igennem til de øvrige forvaltninger, der sender bolden videre. Problemet beskrives således: *"Formålet med områdeløftindsatsen er at udfordre de almindelige procedurer og det kommunale system. Dette er dog ikke altid velset i forvaltningerne. Forvaltningerne har en tendens til at tænke harmoni frem for konflikt, hvilket medfører, at der er svag ledelsesmæssig opbakning til at tage nødvendige konfrontationer i forhold til forandring."* (Embedsmand).

I områdeløft peger man på behovet for at skabe større fokus på den tværgående koordinering og på behovet for et stærkere samarbejde med især helhedsplanarbejdet. Områdeløft er en veletableret model, der kan danne ramme for koordinering af helhedsplanerne.

2. *Helhedsplanteamet* er en relativ ny forvaltningsgruppe. Lidt forenklet kan man sige, at teamet oplever et skisma mellem *fordelene ved en stærk netværksorganisering* på den ene side, og *ulempene ved svage organisatoriske forudsætninger for opgavens varetagelse* på den anden side.

Helhedsplanteamet er et eksempel på positive erfaringer med tværsektoriel koordinering i praksis. Der er en velfungerende projekt- og styregruppe, der er en god dialog med almene samarbejdspartner samt et godt netværk mellem centrale og decentrale aktører. Gruppen har et tæt og forpligtende samarbejde omkring de enkelte helhedsplaner men intet lokalt niveau til koordinering og udvikling af indsatsen. I takt med, at antallet af indsatser vokser, stiger behovet for at udvikle de organisatoriske forudsætninger for at løfte koordinerings- og udviklingsopgaven. I helhedsplangruppen peger man på behovet for et tættere samarbejde med områdeløft, lokaludvalgene og Boligselskabernes Landsforenings 1. kreds.

Erfaringerne fra områdeløft og helhedsplanteamet peger på, at det er vigtigt med veltilrettelagte forhandlingsforløb med eksterne og kommunale parter omkring organisering og indhold i områdeindsatserne. På trods af resultaterne i områdeløft har "aktiviststrategien" i praksis medført "projekttræthed" i forvaltningerne, og det er relevant at pege på de positive samarbejdserfaringer i helhedsplangruppen. Erfaringerne peger på, at der er behov for at udvikle en formaliseret og gensidigt accepteret procedure for forhandlingsprocessen omkring områdeindsatser.

3. Analysen af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen hviler på en begrænset personkreds, og har derfor tilsvarende begrænset værdi. Men analysen viser, at man i forvaltningen i praksis oplever et tydeligt skisma mellem *det horisontale* og *det vertikale* perspektiv på integrations- og beskæftigelsesindsatsen. På den ene side har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen som sektorforvaltning det tværgående fokus baseret på Borgerrepræsentationens integrationspolitik som udgangspunkt samt et stort netværk centralt og lokalt. På den anden side organiseres indsatsen i forvaltningen sektor-orienteret frem for områdeorienteret.

Strategien bag de lokale beskæftigelsescentre er eksempelvis ikke områdeorienteret og i de forskellige fremskudte funktioner oplever man, at det er vanskeligt at etablere en god, områdeorienteret ramme for indsatsen. Problemstillingen er under forandring; antallet af områdeindsatser øges i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Integrationsbarometeret sætter fokus på om de virker, og der er en øget orientering imod at integrere områdeperspektivet i den eksisterende forvaltningspraksis.

Opsamling på SWOT-analyser

De tre SWOT-analyser viser, at håndteringen af områdeindsatser rummer modsætninger, som sætter en udviklingsdagsorden for forvaltningsområderne. De viser også, at de organisatoriske problemstillinger er forskellige for forskellige forvaltningsområder. De primære problemstillinger er:

- 1) Hvordan organiseres et positivt samarbejde på tværs af forvaltningerne, selvom områdeindsatserne medfører forhandling om ekstraordinære krav, der sigter på at udfordre samme forvaltninger? (områdeløft)
- 2) Hvordan styrkes den kommunale håndtering af mange lokale områdeindsatser, når den primære styring af indsatserne ligger i det almene regi? (helhedsplanerne)
- 3) Hvordan får de område-orienterede forvaltningsområder i en sektorforvaltning styrket dialogen med resten af denne forvaltning i praksis? (Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).

I Center for Bydesign har man, bl.a. inspireret af udviklingsprojektet, besluttet at lægge de to forvaltningsområder områdeløft og helhedsplaner sammen i et nyt område. SWOT-analyserne viser, at der er forskellige forvaltningskulturer i de to forvaltningsgrupper. Herudover præciserer analyserne nogle af de spørgsmål, der kan inspirere det videre arbejde med at integrere og udvikle forvaltningspraksis til et fælles område beskæftiget med områdeindsatser.

Det decentrale niveau

Til yderligere belysning af koordineringsopgaven har arbejdsgruppen været i dialog med repræsentanter for to centrale aktør-grupper i forbindelse med områdeindsatserne: Dels projektledelsen i lokale områdeløft, dels boligso- ciale konsulenter ansat i almene boligorganisationer med en helhedsplan- indsats. Interviewpersonerne er ikke repræsentative for de to grupper. De følgende vurderinger og udsagn skal læses som kvalitative udsagn fra per- soner, der har erfaring med "koordinering i marken"; udsagn, der supplerer kortlægningen af erfaringerne på det centrale niveau.

Koordineringsopgaven set fra lokale områdeløft

Fagforvaltningerne *mister overblikket* over de lokale indsatser, som iværk- sættes på grund af de mange puljer, der virker som "stegte duer"; de skær- per appetitten på at søge projektfinansiering. Puljelogikken betyder, at fag- forvaltningerne har et incitament til at *standardisere deres bidrag til den loka- le proces* og på forhånd formulere standardindsatser, som de tilbyder områ- dep projekterne. De lokale projekter skal så tilpasse disse til borgerdialogen og den helhedsorienterede indsats. Typisk er det også vanskeligt at få fag- forvaltningerne til at anlægge et områdeperspektiv, der synliggør, hvordan forvaltningerne ser det enkelte område. I de lokale styregrupper skaber dette typisk en frustration, fordi råderummet herved begrænses.

Unighed om fokus mellem det centrale og decentrale forvaltningsniveau. Der er intet naturligt sammenfald mellem det lokale og det centrale perspektiv på fokus i indsatserne og på behovet for koordinering herimellem. På grund af borgerdeltagelsen er områdeindsatserne tværtimod en indsatsform, hvor der lægges vægt på den lokale, demokratiske proces. Det, som borgerne opfatter som problemer, løses ikke nødvendigvis af forvaltningernes indsatser.

Det er en udfordring *at få borgerne med fra starten af et projekt*, fordi pro- jektansøgningerne skrives under et tidspres. I de indsatser, hvor der er en

grundig dialog med borgerne i forberedelsesfasen, er det en udfordring at fastholde borgernes interesse i det lange tidsrum frem til, at projekterne begynder at tage form., Dertil er der også en stor udskiftning blandt de aktive (eksempelvis i områdeløft). I de projekter, hvor der er en kort forberedelsesfase og en begrænset dialog med borgerne i den forberedende fase (eksempelvis i helhedsplanerne), er det en udfordring at inddrage borgerne og skabe reel medbestemmelse og ejerskab.

Områdeløft og helhedsplaner hænger ikke nødvendigvis sammen, og de aktive borgere i projekterne har ikke nødvendigvis en interesse i at samarbejde ud over deres eget nærområde. Problemstillingen kan belyses ved de aktuelle indsatser på Amager: I områdeløftet på Øresundsvej argumenterer man for, at det er afgørende med en konkret og lokalt forankret strategi, som udtrykker de lokale borgeres behov. Indsatsen koordineres derfor ikke med de nye helhedsplaner, som er under udvikling vest for Amagerbrogade. Set fra de almene områders perspektiv er det interessant at etablere en tættere tilknytning til lokalområdet, og derfor oplagt at samarbejde med områdeløftet. De boligsociale konsulenter i boligorganisationerne beskriver det som "essentielt" at etablere denne kobling.

I et andet områdeløft opfatter man det som afgørende, at *helhedsplanerne integreres i en bredere organisatorisk ramme*. Her er det et ønske, at områdeløft koordinerer helhedsplanerne i området og tænker indsatserne sammen. Områdeløftet giver en mulighed for at opløse grænserne til resten af kvarteret og modvirke helhedsplanernes tendens til indadvendthed og isolering. Når det lokale områdeløft koordinerer, giver det én indgang til lokalområdet for de øvrige forvaltninger, boligorganisationerne, borgerne mv. Hvis helhedsplanerne udarbejdes på basis af en *kvarterplan* er det med til at sikre, at forvaltningerne ikke skal lave dobbeltarbejde i forhold til områdeløft og helhedsplaner.

Set fra et lokalt områdeløft er *den kommunale helhedsplansteam og de almene boligorganisationer for dårlige til at forankre helhedsplanerne i det lokale beboerdemokrati*. Først etablerer man enighed blandt boligorganisationerne, og så meddeler man boligafdelingerne, hvad man synes, at de skal bidrage med. Der har ikke været plads til det lokale demokrati i processen. I områdeløftets øjne skaber dette en lokal modstand som hindrer ejerskab og forankring for helhedsplanerne på længere sigt. I områdeløftet ser man det som en vigtig del af sin opgave at støtte op om de lokale boligafdelinger.

Set fra et lokalt områdeløft er der meget *turbulens og stoleleg* i de centrale forvaltninger, og det kan være svært at gøre ordentlig brug af embedsnetværket. De centrale forvaltninger har et behov for at sætte deres egen dagsorden i første række frem for borgernes eller brugergruppens lokale dagsorden. Konflikten mellem sektorhensyn og lokalhensyn skaber en vanskelig balancegang med at opnå overordnet faglig sparring uden at støde centrale embedsmænd og samarbejdspartnere. Der er behov for at styrke forvaltningernes engagement via styregrupperne samt den faglige udveksling i koordinationsgrupperne.

I områdeløft ønsker man i højere grad at fokusere på målene for den kommunale indsats, at arbejde for at borgerne i København, især de svage områdeløftområder, får det bedst tænkelige liv. En forudsætning for at gøre dette er muligheden for *en direkte politisk kontakt*. Gennem styregruppen institutionaliseres borgernes røst, og dette skaber legitimitet til at gå direkte til politikerne udenom forvaltningerne. Denne mulighed opfattes som en klar nødvendighed for, at områdeløft kan få gennemført mange af de ønskede tiltag. Forvaltningerne har ofte svært ved at håndtere områdeløfts direkte kontakt til politikerne, hvilket man i områdeløft har forståelse for. Det er den samme angst for forstyrrelser, som gør sig gældende i forhold til at inddrage

områdeløft i f.eks. lokalplansarbejdet. De centrale forvaltninger er bange for at miste kontrollen og få kompliceret deres opgave i en ellers stram proces. Fra områdeløfts side er holdningen, at man dermed går glip af chancen for at kunne gøre tingene bedre.

Der er *behov for en bedre kommunikation* mellem forvaltninger og områdeløft. Områdeløft er ikke tænkt ind i de centrale forvaltningers arbejdsopgaver i områderne, og projektlederne orienterer sig via beslutningsreferater i de relevante politiske udvalg. Områdeløft får ikke automatisk besked, når der laves en ny lokalplan, helhedsplan mv. i området. Der er ligeledes et ønske om lokalt at modtage flere informationer om helhedsplanerne. Hverken beboerne, boligafdelingerne eller områdeløftet får informationer om proces og status i forbindelse med helhedsplanerne. Boligorganisationerne har ikke tid til at informere alle beboere eller afdelingsbestyrelserne hele tiden. Hvis områdeløftet blev opfattet som en samarbejdspartner, kunne dette ansvar uddelegeres til områdeløftet. Generelt foreslås det, at der som et krav i forbindelse med helhedsplanerne udarbejdes en informationsplan om, hvordan man informerer beboerne eller som minimum afdelingsbestyrelsen - især når tingene brænder på.

Problemets kerne er, at der eksisterer *to forskellige logikker* i den områdebaserede indsats: den helhedsorienterede, flade struktur og de centrale forvaltningers sektoropdelte og hierarkiske struktur. Områdeløftenes mål om at løfte de nedslidte kvarterer og opfylde de mål, der er sat i kvarterplanen, stemmer ikke altid overens med de centrale forvaltningers planer og prioriteringer. Områdeløftprojekterne bliver derfor ofte set som forstyrrende elementer i den daglige drift i fagforvaltningerne frem for projekter, der kan understøtte forvaltningernes egne målsætninger. Helhedsorienterede projekter kan risikere at lande mellem to stole. Når et projekt dækker over flere forvaltningers indsatsområde, kan det være svært at forpligte de enkelte forvaltninger. Det er let at sende "bolden" videre og henvise til, at det er de andre forvaltningers bord.

"Det er vigtigt at skabe forståelse blandt de andre forvaltninger for, hvad det vil sige at arbejde områdebaseret. Ligesom det er vigtigt at synliggøre, at de områdebaserede indsatser kan være med til at indfri de centrale forvaltningers mål." (embedsmand, områdeløft).

Koordineringsopgaven set fra de boligsociale konsulenter

De boligsociale konsulenter i boligorganisationerne er de primære samarbejdspartnere omkring helhedsplanerne. Konsulenterne oplever et *stort tidspres* og meget korte deadlines i forhold til godkendelsen af en helhedsplan. Processen betyder, at det er vanskeligt at skabe tilstrækkelig beboeropbakning og at koordinere forskellige indsatser tilstrækkeligt i planlægningsfasen. Forsinkelser i Landsbyggefondens behandling af ansøgningerne skaber frustrationer blandt beboerne. Det kræver mange ressourcer at få involveret beboerne ordentligt, men det er en central forudsætning for helhedsplanernes realisering, at det sker. Det er vigtigt med en realistisk forventningsafstemning, beboerne har i nogle tilfælde for store forventninger til indholdet i et projekt i forhold til, hvad det kan indfri.

Set fra boligorganisationerne er der en tendens til *dårlig kommunikation og formidling internt i forvaltningen mellem centrale og decentrale medarbejdere*. Det er et problem, hvis de decentrale medarbejdere ikke er informeret om et nyt projekt, og det samtidig forventes, at de leverer et stykke arbejde i forbindelse med den nye indsats. De centralt ansatte kommunale medarbejdere kender ikke altid de decentrale medarbejdere og projekter i deres egen forvaltning. Boligorganisationerne vil gerne orienteres om, hvilke helheds-

planer der er i hvilke områder, og de er glade for de oversigter, som helhedsplangruppen har sendt ud.

De almene parter står også over for udfordringer i forbindelse med helhedsplanerne. Boligorganisationerne skal undgå *hemmelighedskræmmeri* i forbindelse med ansøgninger og blive bedre til at samarbejde. De skal informere om, hvad de søger midler til som forudsætning for at koordinere indsatserne. Beboerne i de almene afdelinger bør involveres inden boligorganisationen indleder en ansøgningsproces. Der bør etableres en styregruppe med alle involverede boligorganisationer, der får kompetence til at udfærdige helhedsplanen i dialog med afdelingerne og kommunen. Set fra de boligsociale konsulenters perspektiv er der et behov for, at de enkelte helhedsplaner åbnes op for en bredere dialog, herunder med andre helhedsplaner.

Forvaltningsområdernes forslag til forbedringer

I skemaet neden for opsummeres de forslag til en forbedret koordinering af områdeindsatserne, der er fremkommet i de foregående kapitler. Forslagene er indføjet under fælles overskrifter eller temaer, der som fokuspunkter udpeger de væsentligste dimensioner i udviklingsperspektivet for den fremtidige koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Temaerne behandles mere indgående i næste kapitel.

Teknik- og Miljøforvaltningens og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens interne koordinering og samarbejde om områdeindsatser samt kontakten til det lokale niveau skal styrkes

- integration af områdeindsatser
- ressourcer til den områdebaserede tilgang
- synliggøre værdi af områdeindsatser i integrations- og beskæftigelsesindsatsen
- overblik over relevante områdeindsatser i forvaltningerne
- områdeløft fungerer som ramme for koordinering af områdeindsatser med udgangspunkt i lokale projektsekretariater og fælles styringsstruktur for alle indsatser

Der er behov for en samlet strategi fra Københavns Kommune for koordinering af områdeindsatser, der skal konkretiseres i en tværsektoriel aftale

- det politiske niveau skal i tale og der skal etableres et klart politisk mandat omkring de områdebaserede indsatser
- formulering af overordnet strategi for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune og i de enkelte forvaltninger skal integreres med de generelle politikker for byens udvikling
- et budget, der tillader forvaltningerne at involvere sig på et rimeligt grundlag på styregruppe og medarbejderniveau, centralt og lokalt
- et § 17, stk. 4-udvalg, der varetager kommunens områdebaserede indsatser
- 2-årige politiske statuskonferencer om områdeindsatser, hvor der tages stilling til strategiske ændringer, fremtidige projekter o.l.
- en pulje på 5-10 mio. kr. om året til områdebaserede projekter
- et fælles projektsekretariat for Københavns Kommune for områdeindsatser, der varetager systematisk styrings-, lærings-, evaluerings- og formidlingsfunktion i forhold til kommunale områdeindsatser
- de kommunale aktørers roller i de områdebaserede indsatser skal afklares og udvikles

Kvarter og bydelsniveauet skal danne ramme for en bedre koordinering af områdeindsatser

- koordinering og integration af indsatser på lokaludvalgsniveau udvikle lokale strategier og indsatser til de enkelte kvarterer områdeanalyser af bydelenes udfordringer, ressourcer og potentialer, der kobles med planstrategiprocessen
- lokaludvalgene bør spille en aktiv rolle i forbindelse med udvælgelse af områdeindsatser, formulering af målsætninger og styring og dialog omkring indsatserne

Organisering og styring

- en markant og synlig ledelse, der sammen med de lokale parter sætter en dagsorden ude i områderne
- områdesekretariater som samlingspunkt for decentrale, tværgående forvaltningsenheder kan sætte samarbejdet mellem de forskellige lokale funktioner i fælles ramme
- faste, tværgående projektgrupper understøttet af en pulje til tværsektoriel koordinering af områdeindsatser, projektejer løskøber kompetente medarbejdere fra relevante forvaltninger
- parallelle områdeindsatser i samme lokalområde integreres og styregrupperne for de forskellige indsatser lægges sammen
- tættere opfølgning på svigtende mødedeltagelse i tværsektorielle fora

Forandringsstrategi

en sammenhængende udviklingsstrategi (forandringsteori, mål- og handplan, virkemidler, evaluering, feedback og justering) for de områdebaserede indsatser, der reelt virker som styringsgrundlag i forhold til koordineringen af den kommunale deltagelse i indsatserne

et samlet og koordineret bud fra Københavns Kommune på, hvad skal der til for at et nødlidende område bliver selv bærende baseret på lokale forandringsteorier, der kombinerer det lokale projekt-input med en sammenhængende kommunal tilgang til området

Evaluering og data-overblik

bedre indikatorer og resultatevaluering af det helhedsorienterede byplansarbejde

informations- og dataoverblik på kommune- og lokaleområdeniveau
overblik over Københavns Kommunes engagement på områdeniveau af relevans for områdeindsatserne

de lokale, driftsbaserede kommunale funktioner skal have kendskab til indholdet i områdeindsatserne og vurdere deres relevans i forhold til egne aktiviteter

systematisk faglig udveksling og orientering på tværs af forvaltningssøjlerne

evalueringer, der viser hvilke indsatser, der virker, og hvilke indsatser, der bedst gennemføres som områdebaseret indsats

Kilder

BIF-notat (2008). SWOT-analyse af områdeindsatser i BIF. Internt notat. København: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

TMF-notat (2008). SWOT-analyse af områdeløft. Internt notat. København: Københavns Kommune, Teknik & Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). SWOT-analyse af helhedsplanteam. Internt notat. København: Københavns Kommune, Teknik & Miljøforvaltningen.

5. Udviklingsperspektiv – den horisontale søjle

I det følgende præsenteres et strategisk udviklingsperspektiv for en bedre koordinering af områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Analysen af de eksisterende områdeindsatser i de to forvaltninger viser, at der er behov for at professionalisere styring og evaluering af indsatserne. Udfordringen er at skabe en bedre sammenhæng mellem de lokale områdeindsatser og den centrale sektorpraksis, mellem den horisontale og den vertikale dimension i den kommunale opgavevaretagelse.

Analyser og forslag er formuleret af SBI på baggrund af forvaltningernes egne analyser og forslag i de foregående kapitler, og på baggrund af dialogen med styre- og arbejdsgruppe.

Først analyseres de københavnske erfaringer med koordination af områdeindsatser belyst ved forvaltningsområderne i de to københavnske forvaltninger.

Dernæst sammenfattes de centrale problemstillinger og udfordringer i seks konklusioner, der præsenteres i overskriftsform. De seks konklusioner handler om 1) perspektivet i en fælles aftale om koordinering af områdeindsatser, 2) relevansen af at styrke bydelsniveauet som planlægningsniveau, 3) behovet for en bedre styring på området, 4) behovet for et bedre aftalegrundlag mellem forvaltninger og områdeindsats, 5) nødvendigheden af effektmålinger, samt 6) behovet for bedre datagrundlag og vidensdeling.

I forlængelse af hver konklusion formuleres herefter et konkret forslag rettet mod at imødegå de behov og udfordringer, som analyserne peger på. Det skal fremhæves, at konklusionerne bygger på analyser af koordineringsudfordringen set fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen. Dette betyder, at forhold, der vurderes som relevante i andre forvaltninger, ikke nødvendigvis er med. Hensigten er, at de to forvaltninger indgår en aftale, der bygger på det udviklingsperspektiv, der træder frem på baggrund af summen af forslag. Men koordineringsopgaven er tværsektoriel, og de to forvaltninger inviterer med forslagene til en bredere dialog om den fremtidige systematisering af samarbejdsflader i forbindelse med områdeindsatser i Københavns Kommune.

Analyse af erfaringerne fra Københavns Kommune

Erfaringerne fra Københavns Kommune bekræfter den eksisterende viden om koordineringsudfordringer. Områdeindsatser kræver en relativt vellykket koordinering imellem et helhedsorienteret, horisontalt niveau, og et sektorielt, vertikalt niveau i kommunen. "Koordinering" vil i praksis sige, at de to logikker eller perspektiver skal afstemmes efter hinanden, integreres og forhandles indbyrdes med udgangspunkt i en bestemt kontekst præget af bestemte problemstillinger. I praksis står de to perspektiver ofte i et modsætningsforhold til hinanden. Dette betyder, at der er en indbygget konfliktmulighed i udviklingen af områdeindsatser.

Grundlæggende er der et misforhold imellem kravene til en succesfuld realisering af helhedsorienterede, områdebaserede indsatser, og de manglende institutionelle forudsætninger for en succesfuld realisering af indsatserne. For at lykkes kræver områdeindsatserne et stort arbejde med at etablere forudsætningerne for deres realisering. Misforholdet forstærkes, når det ikke tydeligt sandsynliggøres at anstrengelserne står mål med resultatet. Derfor tager vi i det følgende udgangspunkt i behovet for at skabe en bedre sammenhæng mellem mål, midler og resultater i de områdebaserede indsatser.

I de to forvaltninger er der enighed om definitionen af områdeindsatser. I praksis kan der imidlertid være forskellige opfattelser af formål og virkemidler i områdeindsatser. For eksempel er det ikke usædvanligt, at der foregår en bevægelse i den enkelte indsats over tid: Indsatsen starter som udviklingsprojekt men integreres efterhånden i den kommunale praksis. Parterne bag en indsats har forskellige interesser i områdeindsatsen, som får dem til at fortolke indsatsen forskelligt. Det kan være borgere, der arbejder for en lokal løsning, som kommer dem selv til gode, og kommunen, der arbejder for en kommunal løsning, der rækker ud over den enkelte indsats.

Decentral områdeindsats	Etableret indsats
midlertidig	permanent
ekstra indsats	ordinær indsats
brobyggende funktion	driftsfunktion
præventiv	afhjælpende
indirekte styret	direkte styret
borgerstyret	kommunestyret
eksternt finansieret	kommunalt finansieret
helhedsorienteret	sags- og fagorienteret

De fleste vil beskrive en områdeindsats ved hjælp af venstre side i ovenstående skema, og adskille en områdeindsats fra etablerede indsatser med reference til højre side af skemaet. Pointen er, at indsatser, der forstår sig selv som "områdeindsatser", har forskellige rammer og indhold; der er ikke nødvendigvis enighed om polerne i skemaet eller om placeringen af en indsats.

Områdeløftprocessen er som udgangspunkt kommune-styret, men i tæt dialog med borgerne. Helhedsplanprocessen ligger i en kommunal-almen forhandlingsramme med den almene part som hovedansvarlig og projektejer. En fremskudt indsats som Jobpatruljen optræder primært i en myndighedsrolle, men i en ny dialog med lokale parter. Indsatsernes store variation i praksis understreger behovet for formaliseringen af en samarbejds- og forhandlingsproces omkring udmøntningen af hver enkelt indsats.

Udviklingsperspektivet skal håndtere dilemmaer og barrierer

På baggrund af de konkrete erfaringer i de to københavnske forvaltninger tegner der sig et tydeligt billede.

For det første er det klart, at indsatserne udvikles i spændingsfeltet mellem det decentrale og det centrale niveau. Dette kræver, at embedsmændene håndterer de kendte dilemmaer og udfordringer:

I områdeløft lægger lokale projektsekretariater vægt bag borgenes stemme, og de ser det som deres opgave at udfordre det centrale niveau med borgerne i ryggen. Koordineringsprocessen styrkes af borgerdeltagelsen, men besværliggøres af det indbyggede modsætningsforhold.

Helhedsplanerne, der kræver kommunal medfinansiering og involvering i planer styret af den almene projektejer, administreres i en kompliceret for-handlings- og samarbejdsproces uden at de kommunale rammer er afklarede.

I Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen skal de fremskudte og områdebaserede indsatser konsolideres i en situation, hvor en væsentlig del af opgavevaretagelsen er lagt fast i lovmæssige rammer, der ikke følger en områdelogik. Forvaltningen skal derfor balancere mellem en kontrollerende myndighedsopgave og samarbejdet med borgerne.

For det andet skal disse dilemmaer håndteres inden for rammer, der rummer flere konkrete barrierer for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune:

- *Partipolitiske uenigheder og forskelle* repræsenteret på borgmester- og udvalgsniveau påvirker forvaltningsstrukturen. Det er vanskeligt for alvor at gå uden for ressortområderne og udvikle en fælles praksis på et tværgående område. De forskellige borgmestre kan være uenige om behovet for prioritering af tværgående områdeindsatser og uenige om de tværsektorielle løsninger. I de enkelte udvalg kan man være uenige med borgmesteren. De politiske splittelser påvirker de administrative spilleregler. Som embedsmand kan man havne i en position med delt loyalitet, dvs. en loyalitet rettet mod forvaltningen og en loyalitet rettet mod området.
- På grund af forvaltningernes størrelse i Københavns Kommune og på grund af mange indsatser lokalt er der et *manglende overblik og kendskab* til disse på det centrale såvel som på det lokale niveau. Der er begrænset viden om, hvordan de forskellige politikområder hænger sammen. Begrænset viden om de politiske målsætningers omsætning i konkrete område- og projektindsatser. Manglende overblik i den enkelte forvaltning over områdeindsatser. Og begrænset gensidigt kendskab og samarbejde på tværs af lokale områdeindsatser.
- Et andet centralt problem består i, at der er *uklarhed omkring effekterne* af de enkelte indsatser og projekter. Der er utilstrækkelig evaluering og benchmarking (sammenligning over tid i forhold til en bestemt fortolkning af en indikator eller standard), og uklarheden om effekterne afføder to problematikker: 1) at det er svært at argumentere for, at den områdebaserede indsats kan være den bedst egnede måde at realisere de politiske målsætninger på; 2) at den områdebaserede indsats som socialt, økonomisk og kulturelt værktøj ikke udvikles, og at værktøjets reelle effekter ikke i tilstrækkeligt omfang understøttes og forstærkes.
- Det er en barriere for koordinering, at der *mangler et mere kvalificeret strateginiveau* for indsatserne. Dette fører dels til, at forvaltningerne overser relevansen i bestemte områdeindsatser for eget forvaltningsområde og dels til, at projekterne ikke trækker i samme retning. Der er en risiko for spredt fægtning, som derved forstærker det problemudgangspunkt indsatserne retter sig imod.
- Disse forhold fører til en *mangel på koordination* af de enkelte indsatser og projekter. Resultatet er, at den mulige synergieffekt ved en helhedsorienteret, områdebaseret indsats udebliver. Manglende koordinering er samtidig et problem, der modvirker de positive erfaringer med borgerinddragelse. Et typisk koordineringsproblem opstår, når projekter med forskellig tidshorisont finansieret i forskellige kasser etableres i samme område uden at disse projekter arbejder sammen, eller når der ikke er en samlet kommunal koordinering ift. området.

Områderne peger selv på de fremadrettede løsninger

Netværksprocesserne i områdeindsatser betyder, at den kommunale organisation slækker på den hierarkiske ledelsesform til fordel for gensidige forhandlinger, aftaler og netværkssamarbejde. Ved at lægge flere beslutninger ud i semi-autonome netværk, mister forvaltningen noget kontrol. Til gengæld opstår der en mulighed for, at borgerne formulerer et mere præcist billede af deres problemer og behov. Herved bidrager de på egne vilkår til at realisere egne interesser og de politiske målsætninger og således kvalificerer den offentlige opgavevaretagelse som sådan.

Der er forskellige måder at kompensere for det "styringssvigt" og de dilemmaer, der er indeholdt i netværksprocessernes element af uddelegering. Én strategi er at fastholde dilemmaerne som en appendiks-problemstilling i forhold til det centrale driftshensyn, og overlade de konkrete strabadser til ildsjæle i og uden for forvaltningen. En anden strategi er at styrke rammebetingelserne for netværksprocesserne, således at koordinering og samarbejde forbedres, uden at den tættere kobling med de eksterne parter og hensyn sættes over styr.

Embedsmændene i arbejdsgruppen har på baggrund af deres beskrivelser og analyser af forvaltningsområderne peget på hovedelementerne i et fælles udviklingsperspektiv (jf. kapitlerne 2, 3 og 4). Forslagene ligger alle i forlængelse af strategi nummer to: at styrke rammerne for koordinering og samarbejde med eksterne parter. De konkrete forslag vedrører:

- styrket tværsektorielt samarbejde
- en ny aftale og strategi for Københavns Kommune
- en fælles styringsstruktur for alle indsatser
- kvarter- og bydelsniveauet styrkes som ramme for koordinering
- fokus på indsatsernes forandringsstrategier
- bedre vidensdeling og evaluering

Forslagene udtrykker et ønske om et nyt spor i Københavns Kommunes arbejde med områdeindsatser. Dette spor - der her betegnes som "den horisontale søjle" - flytter de komplekse koordineringsproblemstillinger fra en armslængde position ude i områderne ind i forvaltningerne. Områdeindsatserne opfattes ikke længere som relativt isolerede udviklingsaktiviteter, der går i sig selv igen når den eksterne finansiering ophører. Forslagene lægger i stedet op til, at indsatserne integreres bedre med de eksisterende driftsopgaver via politisk og ledelsesmæssig prioritering over tid, en strammere forhandlings- og aftalestruktur, en enstrengt styringsstruktur, fokus på indsatsernes betydning på bydelsniveau og en mere professionel evaluering og udvikling af områdeindsatserne.

Decentral områdeindsats	Etableret indsats	Den horisontale søjle
midlertidig ekstra indsats brobyggende funktion præventiv indirekte styret borgerstyret eksternt finansieret helhedsorienteret	permanent ordinær indsats driftsfunktion afhjælpende direkte styret kommunestyret kommunalt finansieret sags- og fagorienteret	kontrakt og aftale prioriteret indsats integration af drift/udvikling præventiv, afhjælpende indirekte, forhandlet forhandlet fælles, strategisk ramme fag- & helhedsorienteret

Fra et styringsperspektiv er dialogen inden for en mål- og aftalemodel afgørende. Hvis en aftale skal fungere som et reelt styringsinstrument, skal den indeholde en kombination af generelle mål og mere konkrete, operationelle

mål. Konkrete mål forpligter mere end generelle, og de afspejler at dialogen er båret helt ind i målgruppens hverdag. De generelle mål skal suppleres med en lokal og konkret målsætningsdebat, som skal afspejles i de fælles aftaler, hvis styringsbestræbelsen skal bære frugt. Balancegangen kan udtrykkes således; indirekte styring af målgruppens selvstyring forudsætter forhandling, dialog og reel medindflydelse.

Nyt greb om strategier og effekter

Områdeindsatser beregnet på at påvirke og ændre sociale processer er kendetegnet ved en høj grad af kompleksitet, som forstærkes af, at mange parter diskuterer og påvirker indsatserne og rammerne herfor over tid. Hvordan sikre, at de faktiske effekter af bestemte aktiviteter reelt evalueres, og at denne information ligger til grund for styring og udvikling af aktiviteterne? Virker områdeindsatserne efter hensigten? Er der tilstrækkelig viden om årsags-virkningsforholdet i den relativt komplekse ydelsessammenhæng? Er vi sikre på de langsigtede effekter?

Rambøll Management har for BIF kulegravet spørgsmålet om styring og evaluering på integrationsområdet, herunder spørgsmålet om effektmåling af Københavns Kommunes integrationsstrategi (Rambøll Management 2006). Undersøgelsen anbefaler, at BIF/Københavns Kommune introducerer et performance management system, som består af fire dele (s. 28): 1) en systematisk anvendelse af effektmålinger, 2) en systematisk anvendelse af "forandringsteorier"², 3) ledelsesinformation baseret på kvantitative og kvalitative data, og 4) en forankring af effektmål, forandringsteorier og ledelsesinformation i hele organisationen (Borgerrepræsentation, udvalg, forvaltninger og de, der leverer indsatser).

Det er tydeligt, at Rambølls anbefalinger til en ny kommunal praksis i forhold til kvalificerede effektmålinger præcist rammer behovene udtrykt i forbindelse med forvaltningernes styring og evaluering af områdeindsatser. Der er behov for et evalueringsredskab, der frembringer en kontinuerlig og systematisk effektvurdering som ledelsesinformation. Denne styrker forvaltningernes muligheder for at imødekomme de decentrale behov og problemstillinger og skaber herved en bedre kobling mellem decentrale udviklingsaktiviteter og ordinære driftsopgaver.

Forandringsstrategi: Sæt fokus på de underliggende hypoteser

I kapitel 6 introduceres en *strategiskabelon*. Strategiskabelonen foreslås som et fælles format, der fastholder, udvikler og udveksler viden. Denne viden handler om de kvalitative processer, der er kernen i områdeindsatserne, om processernes centrale strategiske dimension, og om de faktiske effekter og resultater som skabes i processerne. Strategiskabelonen kan, hvis den bringes i anvendelse og tilpasses de konkrete administrative behov og processer, være et instrument til systematisk udveksling af kvalitativ viden. Derved kan den bidrage til at begrænse omkostningerne forbundet med at udveksle en sådan viden om faktiske kvalitative indsatser og effekter.

Forandringsstrategien gør det tydeligt, at realisering af en politisk målsætning kræver en flerstrengt, men sammenhængende, kæde af aktiviteter og effekter. Sammenhængen opstår, når alle aktiviteter og effekter støtter op

² Århus Kommune har indført et lignende system baseret på et målsætningskoncept med tre led: overordnet målsætning, effekt-mål (konkrete effekter, der skal opnås for at opfylde mål) og aktivitets-mål (konkrete aktiviteter for at opfylde mål) (s.3). For effekt-målene skal den anvendte målopfyldelsesmetode beskrives for at vurdere, om målene er nået. De to evalueringskoncepter bygger på en fælles logik: at effekterne af bestemte indsatser kan vurderes, når forandringsteorien bag indsatsen gøres tydelig og operationaliseres.

om ét overordnet mål. Fordelene ved at arbejde med forandringsstrategien kommer til udtryk på specielt to måder:

1. Den konkrete sammenhæng mellem mål og midler i indsatsen bliver tydelig. Hermed er det muligt at vurdere, om målene nås med de virkemidler, som tages i brug.
2. Strategiskabelonen synliggør de (udtalte, ikke-udtalte) hypoteser som ligger til grund for en indsats. Ved at måle på effekter over tid bliver det muligt at justere og udvikle disse hypoteser.

Strategiskabelonen er et redskab, som stemmer fint overens med moderne krav til "netværksstyring" og borgerinddragelse. Netværksstyring handler bl.a. om forvaltningens evne til at udvikle egen forvaltningspraksis i lyset af omverdenens krav, og samtidig lede og organisere samarbejdsprocesserne under hensyn til politiske målsætninger og administrative hensyn. I en omskiftelig og kompleks verden er det en væsentlig ledelsesfunktion at påvirke og stimulere de krav fra omverdenen, der understøtter de organisatoriske strategier og politikker.

Konklusioner

I det følgende sammenfattes de centrale problemer og udfordringer, og forslagene til ny praksis præsenteres.

1. Behov for aftale i Københavns Kommune der kobler det politiske niveau og områdeindsatser.

Analyserne i de foregående kapitler bekræfter, at der er behov for et nyt udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Vurderingen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen er, at der fortsat er behov for områdeindsatser, der supplerer og bygger bro til den eksisterende kommunale service i lokalområderne, og skaber synergieffekter i kraft af den helhedsorienterede og kontekstfølsomme tilgang.

Analyserne viser samtidig, at der er et behov for at skabe en mere *klar sammenhæng mellem politiske målsætninger og lokale områdeindsatser*. I forvaltningsområderne efterlyses det, at det politiske niveau mere tydeligt fastlægger principper og målsætninger for forvaltningernes arbejde med områdeindsatser i de udpegede områder. Koordineringen af forskellige lokale indsatser styrkes, hvis de politiske mål og derved det konkrete politiske mandat fremstår tydeligt, og tænkes ind i den lokale proces med at udvikle mål, strategier og sammenhæng i indsatserne.

Sammenhængen mellem politiske målsætninger og områdeindsatser skal også styrkes i forhold til *forvaltningernes praksis*. Der er behov for en *systematisk vidensdeling* om forvaltningernes politikker, strategier, metoder og indhold med relevans for områdeindsatser.

Præmissen for en bedre koordinering mellem forvaltningerne er fælles forståelse af "områdeindsats": Hvornår er det relevant at arbejde med områdeindsatser? Hvad menes der med termen områdeindsats? Hvilke problemer er indsatsen rettet imod at løse? Hvordan fungerer den, og hvorfor virker indsatsen?

Der er forskellige opfattelser af hvornår indsatserne er relevante, hvordan de virker osv. For at styrke samarbejdet er det væsentligt med en dialog om

disse forskellige opfattelser. Perspektivet er derfor, at de enkelte fagforvaltninger præciserer deres forståelse af områdeindsatser, deres særlige styrker og deres bidrag i forhold til den eksisterende kommunale praksis.

På baggrund af udviklingsprojektet og de forskellige elementer i forslaget til en ny horisontal søjle er det hensigten at Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indgår en aftale om koordinering af områdeindsatser, dvs. i praksis tilslutter sig forslagene i søjlen og fører disse ud i livet.

Udgangspunktet for en samarbejdsaftale er, at forvaltningerne dels arbejder i de samme områder i byen, dels samarbejder om fælles indsatser i disse områder. Med hjælp fra Det Socioøkonomiske Københavnerkort (se kapitel 9) og Integrationsbarometeret udpeges de mest trængende dele af byen som prioriterede indsatsområder. Et fælles fokus på, og en fælles prioritering af, de nødlidende områder gør det muligt at planlægge indsatserne strategisk over tid. Med en rækkefølgeplanlægning kan forvaltningerne i tide prioritere ansøgninger, forberede borgerinddragelsen, udvikle samarbejdsrelationer og netværk osv. Aftalen styrker vidensdeling og faglig dialog, og et strategisk samarbejde skaber synergi mellem aktuelle og nye indsatser.

Det er en strategisk udfordring at kombinere hensynet til områdeindsatsernes geografiske områdeperspektiv med forvaltningsindsatser, der vægter ensartede ydelser, lige adgang for borgerne, funktionelle stordriftsfordele osv. Udfordringen imødegås, hvis Københavns Kommune beslutter sig for en samlet strategisk satsning og en politik for de (ca. 10) mest belastede kvarterer i byen. Gennemgangen af forvaltningernes politikker og områdebaserede indsatser viser, at alle forvaltninger i forvejen har ekstraordinære indsatser i disse områder.

Forslag 1: Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indgår en samarbejdsaftale om en fælles strategi for koordinering af indsatserne i udvalgte boligområder i Københavns Kommune baseret på forslagene i den horisontale søjle

De to forvaltninger tager initiativ til en dialog med de øvrige forvaltninger med henblik på at indgå en aftale på Københavns Kommune niveau

2. Bydelene som planlægningsniveau

Det store antal områdeindsatser i bestemte københavnske bydele understreger behovet for koordinering af indsatserne på bydelsniveau. Bydelsniveauet er relevant på flere måder: Den fælles koordinering og prioritering styrkes, hvis forvaltningerne i Københavns Kommune prioriterer de områder, der står forrest i forhold til ekstraordinære områdeindsatser. En sådan prioritering indarbejdes i sektorpolitikker og –strategier og inspireres bl.a. af det Socioøkonomiske Københavnerkort. Hvis de geografiske områder med behov for ekstraordinære indsatser prioriteres i et mellemlangt og langt perspektiv, er det muligt på forhånd at mobilisere og involvere aktører både lokalt og centralt i forbindelse med etablering af nye indsatser. Samtidig vil et bydelsfokus hjælpe de lokale indsatser til at orientere sig mod sammenhænge på område- og bydelsniveau.

Der er et behov for at præcisere, hvordan de forskellige områdeindsatser konkret kan hænge bedre sammen og gensidigt understøtte hinanden på bydelsniveau. Bydelsniveauet kan danne ramme om en bedre koordinering imellem lokale projekter og indsatser bl.a. ved, at der udvikles tættere bånd

mellem lokaludvalgene, lokale sekretariater for områdeindsatser, medarbejdere i fremskudte indsatser mfl. Helhedsplanteamet arbejder pt. med en idé om at facilitere og forankre netværk mellem afdelingsbestyrelser i lokaludvalgenes sekretariater.

Områdeindsatsernes kerne er specifikke udviklingsstrategier, som med fordel kan tænkes sammen med udviklingen af lokale bydelsstrategier. Med bydelsniveauet som ramme kan der eksempelvis afholdes *kvarterkonferencer*, hvor projektdeltagere, borgere, politikere og embedsmænd diskuterer bydelsstrategier og lokale udviklingsindsatser. Endelig er bydelsniveauet væsentligt, både i forhold til Københavns Kommunes fremtidige styringsdialog med parterne fra den almene boligsektor og i relation til planstrategiarbejdet.

Forslag 2: Bydelsniveauet styrkes som kommunal planlægningsramme for områdeindsatser

Forvaltningerne har eksisterende, ekstraordinære, områdeorienterede eller fremskudte indsatser i bestemte, prioriterede områder. Der udarbejdes en fælles prioritering af områder eller bydele, som knyttes til kommuneplanprocessen. De mest trængende kvarterer og bydele i København gøres til genstand for en samlet indsats med deltagelse fra alle forvaltninger.

Det Socioøkonomiske Københavnerkort peger på, at behov og problemer er størst i disse områder: Husum, Bispebjerg, Nørrebro, Østerbro, Vesterbro/Kongens Enghave, Valby, Amager Øst og Amager Vest.

3. Bedre styring af områdeindsatser i Københavns Kommune

I dag er der flere parallelle styringsstrukturer for områdeindsatser i Københavns Kommune. Når der eksempelvis er flere samtidige styregrupper på kontorchefniveau for forskellige områdeindsatser, skaber det et uhensigtsmæssigt ressourcepres, der modarbejder en god koordination. Skiftende politiske prioriteringer, og skiftende finansieringsmæssige vilkår, betyder at opmærksomheden omkring de områdebaserede indsatser og programmer ændrer sig over tid.

Der er behov for en organisatorisk rationalisering ved at flere indsatser lægges ind i en fælles styrings- og samarbejdsstruktur. Herved etableres der en fælles tværsektoriel praksis for resultatstyring og udvikling i forhold til områdeindsatser og det tværgående arbejde. En fælles styringsstruktur vil bidrage til at etablere et realistisk forventningsniveau til det kommunale engagement og rationalisere dette engagement i forbindelse med mange samtidige områdeindsatser.

Forslag 3: Der indføres en enstrengt styringsstruktur for områdeindsatser

Ved at indføre en fælles styringsstruktur bliver det nemmere at introducere nye helhedsorienterede indsatser og inddrage eksisterende indsatser bedre i nye tiltag. Aktørkredsen i den fælles styringsstruktur skal arbejde for at udvikle en fælles forståelse og et egentligt tværgående praksisfællesskab omkring udvikling og koordinering af områdeindsatser.

Der er fortsat behov for flere tværgående projektgrupper afhængigt af karakteren af de specifikke indsatser. Indføres fælles tværkommunale workshops,

netværkssamarbejder osv. vil sådanne tiltag styrke den fælles praksis omkring de områdebaserede indsatser. Den konkrete koordinering på embedsmandsniveau kan styrkes ved, at der indføres fælles møder om områdeindsatser på tværs af forvaltningerne, f.eks. hver eller hver anden måned. Perspektivet er, at alle de københavnske forvaltninger involveret i områdeindsatser diskuterer muligheder og udfordringer i forbindelse med dette og indfører én fælles procedure for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune.

Der er som udgangspunkt to relevante modeller:

Model 1. De eksisterende styregrupper på kontorchefniveau slås sammen og direktørkredsen orienteres efter behov.

Model 2. I det omfang, at flere forvaltninger formelt eller i praksis slutter sig til "den horisontale søjle", vil behovet for en fælles styring på højere niveau vokse. En sådan model kunne indeholde en tværkommunal styregruppe, en politisk følgegruppe og en tværkommunal arbejdsgruppe. Den tværkommunale styregruppe sammensættes af embedsmænd på direktørniveau, den politiske følgegruppe sammensættes ifølge Borgerrepræsentationen, og den tværkommunale arbejdsgruppe sammensættes af kontorchefer fra relevante fagforvaltninger, projektledere samt andre relevante beslutningstagere.

4. Der er behov for at kvalificere aftalegrundlaget mellem områdeindsats og forvaltninger

Der er behov for at standardisere en fælles samarbejds- og forhandlingsprocedure, der både kvalificerer styringen af indsatserne efter politiske og administrative mål samt styrker den lokale dialog og borgerinddragelse. Hvordan kan de generelle politiske målsætninger bedre udtrykkes og oversættes til den lokale virkelighed? Og hvordan kan de lokale behov og ønsker bedre integreres i forvaltningernes eksisterende praksis og bidrage til at udvikle de politiske målsætninger?

Den fælles samarbejds- og forhandlingsprocedure gælder ved etablering, udvikling og afslutning af alle områdeindsatser. Der er flere fordele forbundet med en fælles praksis på dette område: nye indsatser duplikerer ikke eksisterende indsatser men underbygger og styrker disse. Nye aktører introduceres til eksisterende indsatser og præsenteres for nøglepersoner lokalt og centralt.

Forslag nr. 1 om en strategisk aftale om koordinering af områdeindsatser er et væsentligt element i bestræbelsen på at kvalificere den konkrete aftalepraksis. En aftale gør det muligt for kommunen at arbejde efter en mellem-lang planlægningshorisont og integrere områdeindsatserne i kommuneplanprocessen. En længere planlægningshorisont og fælles prioritering af områderne gør det muligt at kortlægge eksisterende ressourcer, behov og ideer og invitere til dialog og samarbejde *før*, der ansøges om og iværksættes områdeindsatser.

For yderligere at styrke koblingen mellem områdeindsats og forvaltningspraksis er der behov for *en standardiseret samarbejds- og forhandlingsproces*. Her kan centrale forvaltninger og lokale aktører diskutere sammenhængen mellem mål og midler i de enkelte indsatser. Dialogen skal synliggøre og afklare de kommunale rammer: hvad vil forvaltningerne prioritere? Hvilke frihedsgrader har borgerne? Har forvaltningerne et strategisk perspektiv for deres deltagelse i indsatserne? Og hvordan integreres indsatsen bedre med vilkårene for den kommunale drift?

Det gode aftalegrundlag etableres, når dialogen fokuserer på det operationelle indhold i indsatserne og styrker udviklingen af fælles mål og et fælles samarbejdsgrundlag. Dialogen bidrager også til at synliggøre interessefællesskaber, koble ens aktiviteter, der underbygger forskellige mål, og forskellige aktiviteter, der underbygger samme mål. Forvaltningerne får potentielt adgang til nye målgrupper og samarbejdsparter lokalt, adgang til ekstraordinære økonomiske ressourcer, muligheder for metodeudvikling og et lokalt spillerum for en ny helhed og synergi i indsatserne.

For at styrke borgerdeltagelsen er det centralt, at forvaltningerne afklarer rammer, principper og ambitionsniveau for borgerinddragelsen i indsatsen og evt. nedfæster disse i en fælles hensigtserklæring. Fra et borger- og områdeperspektiv er det væsentligt, at fagforvaltningerne tænker deres aktiviteter ind i de helhedsorienterede rammer for en områdeindsats og udvikler dialogværktøjer til at gøre dette i samarbejde med lokale aktører. Områdeindsatser bygger på målgruppernes aktive deltagelse. Projektindsatsen falder til jorden, hvis den ikke fæstnes i en følelse af ejerskab i det civile samfund. Derfor er der en grænse for, hvor detaljeret den kommunale eller professionelle part kan og skal definere indholdet i indsatsen.

Den organisatoriske forankring af områdeindsatserne bør ske i *områdesekretariater*, der formidler det privat-offentlige samarbejde og udvikler kontakten til aktører i områderne. Erfaringen fra kvarterløft og områdeløft er, at der går lang tid – flere år – med at skabe kontakter og understøtte netværksdannelser lokalt og mellem lokale og centrale aktører. Områdesekretariatet servicerer en *styregruppe*, der er sammensat af et bredt udsnit af lokale og centrale repræsentanter, både borgere og professionelle. Koordinationsgruppen danner rammen om det praktiske samarbejde og agerer bindeled mellem kommune og arbejdsgrupper. Kombinationen af områdesekretariat, styregruppe, koordinationsgruppe og arbejdsgrupper har vist sig at styrke den lokale forankring og ejerskab.

Med hensyn til udformningen af områdesekretariater er det særdeles vigtigt at overveje, om disse skal bemannes ved *projektansættelser* eller ved en *procedure for udstationering og rotation*. Der er også grund til at overveje en *bydelsinddeling* og behovet for en *central funktion/et centralt sekretariat*, der hjælper lokale sekretariater og styregrupper.

Forslag 4: Der etableres en fælles forhandlings- og samarbejdsprocedure mellem centrale og lokale parter om områdeindsatser, der forankres i en gennemgående organisatorisk struktur

Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen beslutter en procedure for forhandling, udvikling og implementering af områdeindsatser mellem det centrale og det lokale niveau. Løbende forhandlingsmøder bidrager til at afklare og præcisere det kommunale engagement i de lokale indsatser og effektivisere realiseringen af de lokale ønsker og behov. Forhandlingerne kan foregå inden for rammen af den fælles strategikabelon, jf. pkt. 5. Forhandlingsmøderne bidrager til at præcisere sektorforvaltningernes engagement i områdeindsatser og områdeindsatsernes relevans for målrealisering og faglig udvikling i forvaltningerne.

Fra det praktiske arbejde med koordinering står det klart, at spørgsmålet om kontakt og adgang til de nøglepersoner, som arbejder med områdeindsatser, er centralt. Der er behov for en *entydig indgang* til de relevante forvaltnings-

områder. Herved etableres én indgang til sektorforvaltningen fra områdeniveau og én indgang til sektorforvaltningen fra det centrale kommuneniveau.

5. Der er behov for systematiske effektmålinger af områdeindsatserne

Der er behov for at sandsynliggøre og dokumentere effekterne af de områdebaserede indsatser. Det er vigtigt at etablere en klar og nem evalueringsrutine som

- 1) gør det muligt at vurdere effekterne af indsatserne med fastlagte intervaller, og forklare hvorfor disse effekter er tilstede/ikke er tilstede
- 2) synliggør hvordan konkrete handlinger og aktiviteter i en projektindsats fører til resultater inden for en fastlagt tidshorisont
- 3) gør det nemt at korrigere og styre indsatserne i en dialog mellem mange parter lokalt og centralt

Indføres en sådan evalueringspraksis får politikere, embedsmænd og borgere et mere klart og strategisk grundlag at involvere sig på i de områdebaserede indsatser. En sådan praksis kan samtidig være medvirkende til at fremme det fælles ejerskab af indsatserne. En forbedret dokumentation og (selv-)evaluering vil synliggøre og styrke det kommunale engagement i områdeindsatserne og videreudvikle den områdebaserede indsats til et mere velfungerende strategisk politik- og planlægningsværktøj.

Disse evaluerings- og styringshensyn kan indfris ved at indføre en strategiskabelon, der anvendes som den grundlæggende skabelon for arbejdet med områdeindsatser. Strategiskabelonen præsenteres i kapitel 6. Alle eksisterende og nye områdeindsatser skrives ind i skabelonen. Skabelonen er en ramme, der operationaliserer samarbejdet og konkretiserer aktiviteter mht. milepæle, niveauer og succeskriterier. Sammen med en procesbeskrivelse udgør strategiskabelonen det dokument, som ligger til grund for de forhandlingsmøder, der skal sikre en god lokal forankring og et godt tværsektorielt samarbejde.

Forslag 5: Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indfører en strategiskabelon for operationalisering og konkretisering af områdeindsatser med udgangspunkt i præcisering af forandringsstrategien i en given indsats.

Strategiskabelonen beskriver *forandringsstrategien* i de lokale projektindsatser med fokus på milepæle, indsatsniveauer og succeskriterier. Skabelonen indeholder stoplysmarkeringer, som de udførende aktører i en indsats selv udfylder hvert halve eller hele år. Hermed har centrale og decentrale parter et fælles evalueringsgrundlag at samarbejde omkring. Strategiskabelonen sikrer, at indsatserne via selv-evaluering i dialog med centrale aktører styres i den rigtige retning og bidrager til at forankre disse bedre i deres politiske og administrative kontekst. Skabelonen kvalificerer og supplerer eksisterende dokumenter, der ligger til grund for områdeindsatser, som kvarterplaner, helhedsplaner mfl.

6. Der er behov for styrket vidensdeling centralt og decentralt

I forbindelse med dette udviklingsprojekt er der lavet et Socioøkonomisk Københavnerkort (se kapitel 8). Kortet udpeger de mest udsatte bydele og kvarterer og understøtter Københavns Kommunes mulighed for at prioritere bestemte bydele politisk og administrativt. Kortet er en vigtig informationskil-

de i forbindelse med Teknik- og Miljøforvaltningens og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens prioritering af indsatser i disse områder. Kortet styrker det tværgående forvaltningssamarbejde om områdeindsatser og giver et grundlag for bedre at prioritere indsatserne over tid.

Forslag 6: Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bruger Det Socioøkonomiske Københavnerkort som grundlag for koordinering af områdeindsatser og arbejder for at udvikle det fælles datagrundlag i Københavns Kommune over tid.

De københavnske fagforvaltninger lægger forskellige parametre til grund for tilrettelæggelsen af deres arbejde, et forhold der besværliggør den tværsektorielle deling af viden. Med Det Socioøkonomiske Københavnerkort er der anledning til, at fagforvaltningerne sætter deres sektorperspektiv ind i en bredere, fælles sammenhæng. Det foreslås, at direktørkollegiet drøfter mulighederne for, at samtlige forvaltninger aktivt leverer input til og bruger kortet, udveksler relevant viden og styrker det fælles besluningsgrundlag for prioritering af indsatserne. I forbindelse med dette samarbejde er det relevant at vurdere forholdet mellem forskellige datakilder i de forskellige forvaltninger, eksempelvis Integrationsbarometeret.

Spørgsmålet om vidensdeling rejser et nyt spørgsmål om kommunikationsstrategier: hvordan kommunikerer Københavns Kommune information om indsatserne ud til borgerne? Bruges kommunikation med borgerne til at styrke de igangværende indsatser? Hvordan styrkes den daglige dialog mellem forskellige projekter i en bydel? Er det relevant at arbejde mere systematisk med maillister, således at de potentielt meget store målgrupper af aktive interessenter løbende holdes ajour med beslutninger og tiltag i projekterne?

Det bør overvejes, om de fortløbende initiativer i områderne skal være tilgængelige via www.kk.dk på overordnet niveau og med link til de detaljerede oplysninger på bydelsniveau.

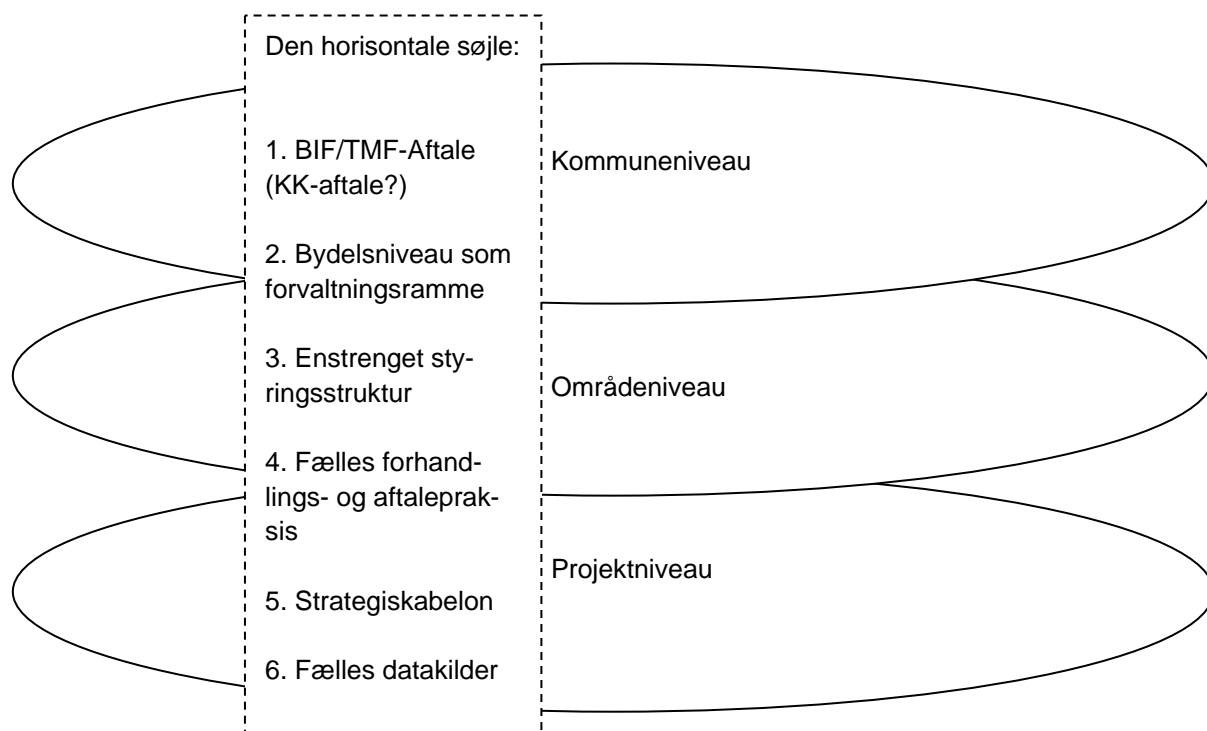
Helhedsplansgruppen arbejder pt. på en hjemmeside om helhedsplanerne, herunder mailinglister fordelt på lokaludvalgsniveau og interaktive kort. Ideen er, at der på hjemmesiden kan etableres en lukket del, hvor kun oprettede brugere kan hente information om helhedsplanerne.

Det kunne også i den forbindelse overvejes at *geocode* samtlige igangværende initiativer i kommunen indholdsmæssigt for at fremme bl.a. lokaludvalgenes samarbejdsmuligheder omkring fælles udfordringer og løsningsmuligheder.

Den horisontale søjle

De seks forslag i sammenhæng udgør det centrale udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune, og som sådan udgør de svaret på projektets problemstilling. Forslagene hænger sammen, fordi de gensidigt understøtter hinanden, og samlet styrker de seks forslag de konstruktive koblinger mellem de tre niveauer – projekt, område, kommune – der skal knyttes bedre sammen hvis koordineringen af områdeindsatser skal forbedres.

Figur: Den horisontale søjle



Det kommunale niveau: Den horisontale søjle etablerer en platform for politikernes dialog med borgerne i de københavnske bydele. På det politiske niveau fastlægges de generelle principper og virkemidler for områdeindsatserne, for deres fokus og for deres organisering. Samtidig betyder søjlen, at de lokale aktiviteter, effekter og forandringsprocesser gøres tydelige og samles i en fælles strategisk ramme på bydelsniveau som baggrund for dialogen mellem politikere og borgere i bydelene.

Konkretiseringen og kvalificeringen af forandringsstrategier i lokale områdeindsatser er en styrkelse af forvaltningens arbejdsgrundlag i bydelene på flere måder. De centrale og lokale forvaltninger etablerer via forandringsstrategierne et konkret overblik over indholdet i indsatserne samt en ramme til at forhandle og aftale det præcise forventnings- og samarbejdsgrundlag ud fra. Søjlen etablerer en løbende evaluering af indsatserne og kvalificerer herved styring og udvikling af disse. Der etableres en samarbejdsplatform mellem område og forvaltning, hvor de generelle politiske målsætninger kan udtrykkes og oversættes til den lokale virkelighed. Ligeledes kan de lokale behov og ønsker integreres i og udvikle de politiske målsætninger i en proces, der er forankret i bydelsplanerne.

Områdeniveau: Søjlen og strategiskabelonen bidrager dels til at udvikle den enkelte indsats, dels til at koble de lokale indsatser på områdeniveau, således at synergien styrkes og indsatserne integreres i bydelsplaner. Herved bidrager indsatserne til en styrkelse af lokaludvalgenes rolle. Det systematiske arbejde med at kvalificere strateginiveauet eksponerer lokale behov, projekt-idéer, målsætninger, strategier osv., og det bidrager til at formulere visioner for bydelenes fremtidige udvikling.

Projektniveau: Nøglen til en god koordinering og udvikling af områdeindsatser ligger i en systematisk analyse af og arbejde med forandringsstrategier i de enkelte projektindsatser og disse strategiers relation til den kommunale og lokale helhed.

Kilder

- Agger A., Skifter Andersen H., Norvig Larsen J. og L. A. Engberg (2000): Borgerdeltagelse og –inddragelse i byfornyelsen, SBI-meddelelse 126.
- Engberg, L.A., Bayer, S. & Tarnø, C. (2000). *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft*. By og Byg Resultater 002, Hørsholm: By og Byg (pp. 1-100).
- Engberg, L. A., Slyngborg Andersen, L., & Pedersen, S. B. (2003). *Demokratisk ledelse i den helhedsorienterede byfornyelse: Erfaringer fra Esbjerg, Nykøbing Falster og Århus*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen. 85 p.
- Engberg, L. A. (2003). Konsensusstyring i kvarterløft. I K. Sehested (red.), *Bypolitik - mellem hierarki og netværk* (pp. 129-164). København: Akademisk Forlag. 2003.
- Engberg, L.A. (2006). *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder. Erfaringer fra 24 kommuner*. Integrationsministeriet: Programbestyrelsen.
- Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., & Rohr Hansen, J. (2008). [Evaluering af områdefornyelse](#): Evaluering af lov om byfornyelse og byudvikling 2008 (SBI 2008:05). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Klijn, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2003): "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases.", i *Public Money & Management*, Juli 2003. s. 143.
- Kubish, Fulbright-Anderson & Connell 1998, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, Vol. 2, Theory, Measurement and Analysis, The Aspen Institute.
- Rambøll Management (2006). "Systematisk evaluering på integrationsområdet", København: Rambøll Management.
- Sehested, Karina (red.) (2003): *"Bypolitik mellem Hierarki og Netværk"*, Akademisk Forlag.
- Teisman, Geert R. & Erik-Hans Klijn (2000): "Public-private partnerships in the European Union. Officially suspect, embraced in daily practice". I Osborne, Stephen P. (ed) (2000): *"Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective"*, Routledge: London and New York.
- TMF-notat (2008). *Områdebaserede indsatser*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- TMF-notat (2008). *Projektbeskrivelse Fremtidens områdebaserede indsatser i Københavns Kommune*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- Velfærdsministeriet (2008a). *Helhedsorienteret byfornyelse. En eksempelsamling*. København: Velfærdsministeriet.
- Velfærdsministeriet (2008b). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København: Velfærdsministeriet.
- Ærø, T., Skifter Andersen, H., Gottschalk, G., Jensen, J.O., Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., Storgaard, K., Abitz, J., & Højgaard Jensen, E. (2008). [Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer](#) : Sammenfatning. (SBI 2008:02). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

6. Strategiskabelon for områdeindsatser³

Det anbefales, at Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indfører en strategiskabelon for operationalisering af områdeindsatser med udgangspunkt i præcisering af *forandringsstrategien*⁴ i en given indsats. Strategiskabelonen anvendes som den grundlæggende skabelon for arbejdet med områdeindsatser.

En nøgle til en god koordinering og udvikling af områdeindsatser ligger i en systematisk analyse af forandringsstrategier i de enkelte områdeindsatser og disse strategiers relation til helheden.

Strategiskabelonen kombinerer to hensyn: 1) den fremhæver og operationaliserer forandringsstrategien i de konkrete områdeindsatser, og 2) den forankrer indsatserne bedre i deres politiske og administrative kontekst. Strategiskabelonen er et fleksibelt evaluerings- og styringsredskab, der kan tilpasses den konkrete situation, og er samtidig så generel, at den skaber en klar og forudsigelig organisatorisk ramme.

Strategiskabelonen styrker koordineringen på flere måder:

- som kommunikations- og samarbejdsprotokol, der styrker en fælles rutine
- som redskab til forventningsafstemning
- som fælles sprog og ramme, der formidler kompleks information
- som ressourcebesparende værktøj, der begrænser ressourceforbruget til monitorering og evaluering

³ Kapitlet er skrevet i samarbejde med stud.soc. Jesper Rohr

⁴ Den skematiske fremstilling af forandringsstrategier i områdeindsatser er udviklet med inspiration fra Kubish, Fulbright-Anderson & Connell 1998, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives, Vol. 2, Theory, Measurement and Analysis*, The Aspen Institute.

Forslag til værktøj: strategiskabelon

	[år 0]	[år x]	[år x]	[år x]	
	Temaer, aktiviteter og projekter	Kort sigt: milepæle & succes-kriterier	Mellemlang sigt: milepæle og succes-kriterier	Lang sigt: milepæle & succes-kriterier	Politiske/strategiske målsætninger
	Trin 5	Trin 4	Trin 3	Trin 2	Trin 1
Kvarter					
Organisatorisk					
Netværk og familie					
Individ					

Forandringsstrategien beskrives ved at "regne baglæns", og gå fra højre mod venstre i skabelonen efter denne logik:

- Hvilke målsætninger (bløde og hårde mål) skal være styrende for indsatsen?
- Hvilke konkrete milepæle skal realiseres for at nå disse målsætninger?
- Hvilke succeskriterier opstilles for at vurdere om milepælene realiseres?
- Giver strategien mening? Er der en logisk sammenhæng mellem kontekst, milepæle, succeskriterier og samlet områdestrategi?

Strategiskabelonen udarbejdes som et fælles dokument mellem borgerne, det decentrale projektniveau og det centrale embedsmandsniveau, idet strategiskabelonen forudsætter alle parter aktive involvering. Skabelonen bygger både på kvalitative og kvantitative data, der sættes ind i skemaet.

Skabelonen synliggør niveauer og tidshorisonter i indsatsen. Den giver et overblik over de mange aktiviteter, der er nødvendige for at realisere enkle målsætninger. Når parterne bag en områdeindsats diskuterer og udvikler forandringsstrategien, tager de udgangspunkt i skabelonen. Kontaktpersoner og kontakthinformation knyttes til skabelonen, således at interessenter hurtigt får overblik over den relevante personkreds, der er tilknyttet indsatsen.

Skabelonen kan være på et A3 papir. Dette gør forandringsstrategien for et projekt overskuelig og enkel. Man får som læser et godt overblik over:

- 1) hvilke nøgleelementer indsatsen består af,
- 2) hvilke milepæle indsatsen skal realisere, og
- 3) hvilke overordnede målsætninger, projektindsatsens forskellige elementer støtter op om og indgår i.

At arbejde med skabelonen

Trinnene læses *bagfra* i skabelonen:

Trin 1 De overordnede målsætninger (Trin 1) i en forandringsstrategi er nogle, som skal være opnået, for at indsatsen samlet set er en succes. Generelle politiske og strategiske målsætninger kan være generelle (et socialt og bæredygtigt kvarter) eller konkrete og målbare (en 10 procents reduktion i arbejdsløsheden). I begge tilfælde består udfordringen i at vurdere, hvordan de generelle mål realiseres via konkrete milepæle og succeskriterier i trinnene 5, 4, 3 og 2. Det er værd at bemærke, at de politiske målsætninger oftest har et længere perspektiv end det enkelte projekts tidshorisont, eksempelvis går integrationspolitikens målsætninger frem til år 2020.

Trin 2 På linje med overordnede målsætninger vil langsigtede milepæle i en indsats typisk være generelle og uspecifikke (et mere trygt kvarter). Udfordringen er at formulere mere præcise mål/milepæle og derved supplere de generelle mål med specifikke kriterier.

Trin 3 & 4 er centrale. I trin 4 præciseres de første, vigtige milepæle i områdeindsatsen, og realiseringen af disse er en lakmustest på, hvor langt man kommer. Det samme gælder for trin 3. Konkrete og operationelle milepæle på de to trin binder hele indsatsen sammen og skaber den strategiske sammenhæng mellem de umiddelbare tiltag og de generelle, langsigtede målsætninger.

Trin 5 indeholder de aktiviteter, som sætter indsatsen i gang. Typisk er der gået en dialogproces med borgere, konsulenter, byplanlæggere og andre forud for etableringen af indsatsen, og i trin 5 gives en oversigt over de umiddelbare tiltag. Det er typisk vigtigt med "sikre, synlige succeser" i starten af en indsats for at få den godt i gang.

En forandringsstrategi har sin styrke i at være kontekstfølsom (overvejende Trin 5-3, men i visse tilfælde også trin 2), samtidig med at den forsøger at opfylde en overordnet målsætning, som kan være fagligt eller politisk motiveret (Trin 1, i visse tilfælde også Trin 2).

Milepæle og succeskriterier

For at udfylde skabelonen er det nødvendigt med en detaljeret diskussion af relevante milepæle og succeskriterier. Ved at synliggøre og udvikle strategidimensionen i indsatsen bruges skabelonen til at præcisere og afstemme parternes forventninger. Kun de milepæle og succeskriterier, som parterne enes om at realisere, indføres i skabelonen.

Under de forskellige trin i forandringsstrategien op listes *milepæle* og *succeskriterier* for opnåelsen af milepælene. *Milepælene* er de aktiviteter (og på lang sigt effekter) som er centrale at realisere, for at strategien skal blive en succes. Milepælene skal realiseres på et bestemt tidspunkt. Det er muligt at justere aktiviteter og effekter, hvis milepælene ikke realiseres. Ikke-realiserede milepæle betyder, at strategien skal ændres, hvorved det tydeliggøres, når en aktivitet ikke har den ønskede effekt.

Til milepælene tilknyttes *succeskriterier*. Et succeskriterium er et på forhånd defineret tegn på, at milepælen er opnået. Succeskriterier kan være objektive nøgletal eller de kan være kvalitative kriterier, der er genstand for fortolkning. Ved at bruge milepæle og succeskriterier bliver det klart for parterne, *hvor* indsatsen fungerer, og hvor den i givet fald skal justeres eller helt laves om.

Evaluerings: Stoplysmålinger

Begrebet benchmarking indebærer en sammenligning over tid i forhold til en bestemt fortolkning af en indikator eller standard. Skabelonen kræver, at parterne bag en indsats formulerer milepæle og succeskriterier, diskuterer indikatorer på realisering af succeskriterier, samt vurderer disse over tid. Skabelonen udgør derfor en ramme for den faglige styring af indsatsen. Områdeindsatsens konkrete resultater synliggøres og evalueres. Dette styrker den enkelte indsats, og det styrker den generelle prioritering af og sammenhæng imellem områdeindsatser.

Skabelonen udarbejdes i tid 0 og fastsætter derved et 0-punkt for forandringsstrategien. I tid 1 opdateres skabelonen ved hjælp af *stoplysmarkering* på milepæle og succeskriterier. Ved at standardisere brugen af skemaet og vise den løbende udvikling ved hjælp af stoplysmålinger, udgør skemaet en ramme for dialog og forhandling. Den løbende benchmarking-vurdering og simple opdatering af skabelonens punkter gør det lettere at adskille aktiviteterne effekter fra kontekstens effekter. Derved bliver det også lettere at styre indsatsen ved at revidere strategi og aktiviteter, hvis effekterne udebliver eller indsatsen går den gale vej. Fastholdes skabelonen som grundlag for evaluering og udvikling af indsatsen, etableres et grundlag for at vurdere "hvad man fik for pengene". Den væsentlige pointe er, at skabelonen giver et grundlag for at eksemplificere og sandsynliggøre de samlede, langsigtede effekter af områdeindsatsen.

Eksempel: Helhedsplansgruppen arbejder på et årshjul for evaluering af helhedsplanerne. Det ene halvår (efterår) inviteres samtlige helhedsplansgrupper til evalueringsmøde på bydelsniveau, det andet halvår (forår) tager projektteamet på projektbesøg. Begge møder mellem helhedsplansaktørerne tager udgangspunkt i skabelonen og stoplysmarkeringen af fremdriften. Derudover har evalueringsmøderne en netværksskabende funktion, som samtidig fordrer, at helhedsplanerne tænkes sammen på bydelsniveau.

Borgerinddragelse og forventningsafstemning

Strategiskabelonen er et aftaledokument. Det vil sige, at den præciserer mål og rammer for indsatsen. Skabelonen er ikke en åben liste over mulige projekter og borgerønsker. Når skabelonen fungerer, er det fordi den giver et løbende overblik over det konkrete aftalegrundlag. Skabelonen er med andre ord en ramme for *den gensidige forventningsafstemning* imellem borgere og professionelle. En ramme om den dialog og forhandling, der er nødvendig for at balancere mellem to hensyn. Hensynet til Københavns Kommunes politiske og administrative målsætninger med relevans for områdeindsatsen på den ene side, og de lokalt formulerede ideer og målsætninger på den anden side. Skabelonen er fleksibel. Den lukker ikke af for nye ønsker og ideer men præciserer de konkrete aftaler, og den gør det tydeligt, når prioriteringerne i en indsats skifter over tid.

Ved at klargøre det strategiske og operationelle niveau bliver indsætterne mere synlige for omverdenen, og der skabes et *forventningspres*. Dette kan opleves som både positivt og negativt. Negativt, hvis indsætterne ikke virker og rejser flere forventninger, end de kan indfri. Og positivt, hvis synliggørelsen bidrager til at styrke omverdenens opbakning til indsatsen, der derved lettere kommer ind i en positiv udviklingsspiral.

Strategiskabelonen er en åben ramme for dialog og forhandling om de konkrete målsætninger samt den strategiske retning i samarbejdet. Skabelonen er ikke tænkt som en mere detaljeret udmøntning af centralt fastsatte mål og aktiviteter, som de lokale parter kan tage til efterretning. Bruges den som forhandlings- og styringsredskab og som udgangspunkt for dialog, kan strategiskabelonen styrke borgerinddragelsen ved at skabe et mere gennemskueligt grundlag for indsatsen.

Strategiskabelonen styrker dialog og borgerinddragelse ved at give et konkret billede af kommunens engagement over tid, således at borgerne får et overblik over de store linjer i processen. I kvarterløftprojekterne arbejdede man målrettet med "små, sikre succeser" tidligt i forløbet for at stimulere og fastholde borgernes engagement. Strategiskabelonen understreger betydningen af at knytte de tidlige indsætser sammen med det lange seje træk. Herved får de aktive borgere måske et lidt mere realistisk billede at vurdere de normalt lange tidshorisonter i indsætterne ud fra.

Eksempel: fra hærverk til netværk

Forandringsstrategi: Målene for indsatsen er, at omfanget af hærverk i bebyggelsen skal reduceres, og at følelsen af utryghed skal ned. Midlet er at ansætte boligsociale medarbejdere, som skal aktivere børn og unge, typisk med anden etnisk baggrund end dansk. De boligsociale medarbejdere sætter frivillige aktiviteter i gang med målgruppen og skaber forudsætningerne for, at de frivillige aktiviteter kan forankres blandt de aktive beboere over tid.

Ved at beskrive forandringsstrategien bliver det nemmere at stille spørgsmål til indsatsen; spørgsmål, der hjælper til med at udvikle den:

Konkrete aktiviteter: hvilke aktiviteter ønsker de unge at deltage i? Hvilke konkrete aktiviteter skal der til for at nå målsætningerne? Hvorfor deltager de ikke? Hvordan får vi dem med?

De boligsociale medarbejders funktion: Hvordan styrkes deres rolle mest muligt? Bakker beboerne op om deres arbejde? Hvis ikke, hvorfor ikke, og kan denne opbakning skabes? Hvordan?

Sammenhængen mellem aktiviteter og delmål: hvis et delmål er "50 % flere med i aktiviteter", hvordan gør vi så det, helt konkret? Hvilke små skridt skal vi tage for at nå frem til det ambitiøse mål?

Kontekst for indsatsen: Hvilken interesse har beboerne i den almene afdeling i at bakke om indsatsen og engagere sig? Hvorfor opstår problemerne med hærverk i første omgang? Er der andre indsætser og initiativer lokalt, som er relevante for vores arbejde og de mål, vi arbejder hen imod?

Spørgsmål til strategien som sådan: kommer vi fra "hærverk" til "netværk" med de midler og aktiviteter, som vi har besluttet os for? Hvilke barrierer kan der være for at nå målene? Hvordan overkommes disse barrierer? Er der andre, supplerende strategier som vi skal bruge?

Procedure:

1. I etableringsfasen af en områdeindsats formulerer projektejere og samarbejdsparter et første bud på den primære forandringsstrategi i indsatsen. Mål og delmål oplystes, og konkrete succeskriterier formuleres.

2. Ved at formulere strategien og projektgrundlaget inviterer parterne bag indsatsen til en bredere dialog med andre relevante aktører. Hvordan opfatter eksempelvis det lokale socialcenter strategien i forhold til de erfaringer, man har med integration og sociale projekter?

3. Arbejdet med strategiskabelonen bruges til at synliggøre faglige berøringsflader, fælles interesser, diskutere metoder på lokalt niveau og i forhold til fagforvaltningerne centralt. Relevante faglige aktører/forvaltninger kan eksempelvis beskrive, hvordan de ser potentialet i indsatsen, og hvordan de kan bistå i at udvikle dette.

4. I de allerfleste indsatser er der et tomrum mellem indledende, konkrete aktiviteter og mål på mellemlang og lang sigt. Disse tomme felter i skabelonen synliggør, at indsatsen har et udviklings- og styringsbehov: hvad skal der konkret til for, at vi tror på, at målene realiseres?

Supplerende forklaring/dokumentation til skabelonen:

a) hvem er parterne bag hver aktivitet? Tilføj kontaktoplysninger.

b) hvilken dialogproces er der i indsatsen, og hvem står for den?

c) er parterne enige i et fælles udviklingsperspektiv for indsatsen/området, og hvilken forandringsstrategi skal realisere dette perspektiv?

d) på hvilke områder kan parterne ikke mødes? Beskriv evt. uenigheder, projekter og mål, der ikke er med i skemaet.

e) hvem er ansvarlig for at opdatere skemaet, og hvilken evalueringsproces er der aftalt?

7. De almene boliger og den fremtidige styringsdialog

Med Velfærdsministeriets udspil til styringsreform i den almene boligsektor er samarbejdet mellem kommunerne og den almene boligsektor til debat. Velfærdsministeriets forslag til styringsreform af den almene boligsektor indeholder en række forslag til en ny proaktiv og helhedsorienteret kommunal tilsynsrolle (Velfærdsministeriet 2008).

Københavns Kommune har ikke lagt sig fast på den konkrete model for den fremtidige styringsdialog med den almene sektor. Parterne skal forhandle en aftale om rammerne for dialogen, og aftalen skal behandles politisk og tilrettes på baggrund af erfaringer fra praksis.

Udfordringen med at fastlægge indhold og køreplan for en "proaktiv styringsdialog" minder om udfordringerne forbundet med at "koordinere områdeindsatser". Der er sagsområder i styringsdialogen, som ikke falder ind under eksisterende og fremtidige områdeindsatser.

Men pointen er, at principperne for en bedre koordinering af områdeindsatserne udtrykt i den horisontale søjle kan finde anvendelse i forbindelse med rammer og praksis omkring den fremtidige styringsdialog. Begge processer handler om at udvikle og kvalificere de institutionelle forudsætninger for en effektiv aftalestyring, der kombinerer de generelle politiske hensyn og målsætninger med input fra den demokratiske dialog omkring lokale udfordringer og udviklingsstrategier for boligområder i Københavns Kommune.

Det følgende er altså *et hypotetisk bud* på indhold og rammer i den fremtidige styringsdialog. Eksemplet viser, hvordan styringsdialogen kan bygge på principperne i den horisontale søjle og via søjlen etablere forudsætningerne for en proaktiv styringsdialog mellem Københavns Kommune og den almene boligsektor i kommunen.

Styringsdialogen

Reformforslagets *mål og aftalemodel* indebærer, at kommune og boligorganisationer indgår aftaler, hvori de opstiller mål for boligorganisationernes forhold og præciserer metoder til at følge op på disse mål (Velfærdsministeriet 2008, s. 23-30).

Aftalerne skal være fleksible og tilpasses lokale forhold. De almene boligorganisationer skal fortsat leve op til de generelle styringsmålsætninger for den almene sektor (billige, gode og sunde boliger, forsvarlig drift og god ledelse, styrkelse af beboerdemokratiet, hensyn til mindre ressourcestærke grupper, varieret beboersammensætning og velfungerende, almene boligområder).

Kommunen og den almene boligorganisation tænkes at indgå i en *styringsdialog*, hvor parterne

1. sammen diskuterer de udfordringer, boligorganisationen står over for,
2. vurderer, om den almene part lever op til målsætningerne for den almene virksomhed, og

3. indgår aftaler og formulerer køreplaner for aftalernes realisering

Styringsdialogen fremmer et samlet bolig- og bypolitisk perspektiv på løsningen af de udfordringer, som kommunen og de almene boligorganisationer står over for. Styringsdialogen giver mulighed for en samlet regulering af forholdene i de almene områder. Via dialogen kan parterne udvikle en proaktiv og helhedsorienteret tilgang til regulering af de almene boliger i tæt samspil med de af kommunens aktiviteter, der påvirker forholdene i boligområderne.

Aftalereguleringen vil typisk dreje sig om boligsociale indsatser, renoveringer og fysiske forbedringer, udlejningsaftaler, nye sideaktiviteter og lignende (ibid., s. 96). I Velfærdsministeriets udspil indgås aftalerne bilateralt mellem kommune og boligorganisation. Men muligheden for multilaterale aftaler fremhæves, hvor flere boligorganisationer samarbejder med kommunen om problemer, der går på tværs af den enkelte boligorganisation.

Aftalerne knyttes til en fast procedure for evaluering, dokumentation og feedback-justering, som parterne har metodefrihed til at fastlægge. De almene boligorganisationer forpligtes til at dokumentere styringsdialogen, og der etableres årlige forhandlings- og dialogmøder. Styringsdialogen forudsætter, at boligorganisationerne både sikrer og kontrollerer effektiviteten, produktiviteten og kvaliteten af deres virksomhed.

Styringsdialogen og udfordringerne i praksis

Hvad er de centrale udfordringer, som kommunen og den almene sektor står over for, når de sammen skal udvikle en succesfuld styringsdialog, der tilfredsstiller begge parter interesser og muligheder?

For det første er det en *kompleks virkelighed*, der skal indgås aftaler omkring. På kommuneniveau er der forskellige almene boligorganisationer, som ikke nødvendigvis samarbejder, og som ikke nødvendigvis er enige om de fremtidige målsætninger i et fælles aftalegrundlag. På områdeniveau er nogle boligområder rent almene, mens andre har blandede ejerformer. Dette betyder, at kommunen skal samarbejde med en eller få boligorganisationer i et område, og med flere organisationer i et andet område. På afdelingsniveau er der også stor mangfoldighed. I nogle afdelinger er der en aktiv målsætningsdebat og en proaktiv holdning til, hvordan beboerdemokratiet kan involvere sig mere aktivt i lokale udviklingsaktiviteter. I andre afdelinger er der intet ønske om at deltage i en "styringsdialog" med kommunen, som blot fører til, at et i forvejen presset beboerdemokrati tilføres yderligere opgaver.

For det andet er der *forskellige interesser* mellem kommune og almen sektor. Parterne deler et ønske om en langsigtet fremtidssikring af de almene boliger og velfungerende og bæredygtige almene boligområder. Når det kommer til den konkrete prioritering af opgaverne, er enigheden ikke givet. Eksempelvis diskuteres den boligsociale opgave i den almene sektor. Mange beboere føler, at de ikke nødvendigvis skal påtage sig et engagement i forhold til den boligsociale opgave, alene fordi de bor i en almen bolig. I boligorganisationerne er man varsom med at påtage sig udgifter til boligsociale opgaver, som væltes over på huslejerne. Et andet eksempel er spørgsmålet om fremtidssikring og renovering af boligerne. Beboerne er interesserede i at vedligeholde og udvikle bebyggelserne, men de er også interesserede i et stabilt huslejeniveau.

Spørgsmålet om fremtidssikring har høj prioritet i sektoren og i kommunerne. Med de nye forslag til styringsreform åbnes der for, at beboernes varetøgere overfor renoveringsprojekter, helhedsplaner osv. kan ophæves af organisationsbestyrelse eller repræsentantskab. Hvis en almen afdeling ikke tilslutter

sig en samarbejdsaftale, indledes en dialogproces med organisationsbestyrelse, boligorganisation og kommune. Denne dialog kan principielt ende med, at et projekt gennemføres på trods af beboermodstand. Afdelingerne får hermed et klart incitament til at engagere sig i dialogen omkring fremtidssikringen af deres boliger og aktivt påvirke udviklingen.

For det tredje lægger en helhedsorienteret styringsdialog op til *en fornyet arbejds metode* mellem kommune og almen sektor. Med styringsdialogen sættes der fornyet fokus på de generelle problemstillinger, der påvirker livet i de almene boligafdelinger. Igen med den boligsociale opgave som eksempel; de ekstraordinære midler fra Landsbyggefonden betyder, at kommune og boligorganisationer skal finde supplerende midler og professionalisere opgaven. Dette rejser igen spørgsmålet om, hvorvidt der skal være en ny arbejds metode mellem kommune og sektor?

For det fjerde, styringsdialogen får kun effekt og kvalitet, hvis parterne i begge verdener arbejder for at *udvikle de organisatoriske forudsætninger* for en proaktiv og succesfuld dialog. Styringsdialogen er i praksis en forhandlingsplanlægning, der kombinerer den demokratiske dialog i de almene afdelinger og boligorganisationer med en professionel aftalestyring af den almene virksomhed inden for rammerne af de nationale og kommunale politikker og strategier.

Eksempel: Det er en udfordring at sikre ejerskab til helhedsplanprocesserne blandt beboerne i de almene afdelinger. Planerne er formelt godkendt af afdelingsbestyrelserne. Men i praksis er de udviklet under et tidspres, og beboerne kender kun i begrænset omfang til indholdet i planerne. Hvordan får boligorganisationerne beboernes opbakning til indsatserne, og hvordan kan man få dem med i arbejdet? Og hvad skal der til for at beboerdemokratierne i en almen afdeling tænker de boligsociale projekter ind i et perspektiv, der handler om afdelingens fysiske og kulturelle udvikling og placering i byen?

Eksempel: På afdelings- og organisationsniveau er en god styringsdialog afhængig af en levende målsætningsdebat og en strategisk oprustning, hvor de almene parter kommer med bud på konkrete opgaver og udviklingsmuligheder. Vil de almene boligafdelinger se sig selv som en del af en bredere, helhedsorienteret udvikling, som også involverer resten af byen? Vil de almene boligorganisationer i København i praksis udvikle et tættere strategisk og praktisk samarbejde i dialog med Københavns Kommune?

Udfordringen er at skabe gode og hensigtsmæssige koblinger mellem boligafdelinger, lokalområder, boligorganisationer og kommune - koblinger som kræver *synlighed, deling af viden og dialog* omkring de aftaler, der indgås.

Styringsdialogen og den horisontale søjle

1. AFTALEMODEL

Styringsdialogen bygger på en aftalemodel. Borgerrepræsentationen og Boligselskabernes Landsforenings 1. kreds indgår en samarbejdsaftale, der udstikker mål og rammer for samarbejdet mellem Københavns Kommune og den almene sektor i København. Samarbejdsaf-

talen vedrørende de almene boliger i Københavns Kommune revideres på et årligt statusmøde mellem parterne.

Samarbejdsaftalen vedrører en *generel del*, der gælder for alle almene boliger i Københavns Kommune, og en *specifik del*, der indgås mellem Københavns Kommune og en eller flere almene boligorganisationer. Alle aftaler udfærdiges efter fælles retningslinjer og forhandles efter en fælles besluttet køre- og tidsplan. Aftalerne er frivillige. Tiltræder relevante parter ikke et fælles aftalegrundlag, indledes en dialogproces med henblik på at genforhandle og reetablere aftalen.

2. FÆLLES STYRINGSSTRUKTUR

Med *den horisontale søjle* i forbindelse med koordinering af områdeindsatser har Københavns Kommune et udgangspunkt for etablering af en fælles styrings- og samarbejdsstruktur med den almene sektor i kommunen. Forudsætningen er "et dobbelt håndslag" på en proaktiv styringsdialog; dels mellem de involverede forvaltninger indbyrdes, dels mellem de almene boligorganisationer i København indbyrdes, og mellem de to parter over for hinanden. Styringsdialogen organiseres i en enstregen struktur i kombination med en fælles besluttet områdeinddeling på bydelsniveau.

3. VIDENSDELING

Parterne indgår og reviderer aftaler på baggrund af et fælles datagrundlag. a. løbende opdatering af det Socioøkonomiske Københavnerkort, b. de almene boligorganisationers dokumentationsmateriale if. med styringsdialogen, c. effekt- og strategievalueringer af faktiske indsatser og aftaler jf. strategiskabelon, d. de årlige evalueringer af udlejningsaftalen, e. naboskabs-analyserne, f. statusnotater, vurderinger og udtalelser fra kommune og almene parter.

4. RESULTATLEDELSE

Samarbejdsaftalerne fungerer som fælles aftalegrundlag og som styringsredskab. Dette kræver, at samarbejdsgrundlaget er klart og operationelt. En samarbejdsaftale indeholder a) de vedtagne, operationelle målsætninger for den almene boligvirksomhed, b) en beskrivelse af fælles aftale/indsats/projekt, c) en opgave- og arbejdsdeling, d) en procedure for evaluering og justering af aftalegrundlaget og aftalens effekter.

Målopfølgningen kræver en standardprocedure for vurdering af målrealisering og justering af aftaler og mål (vurdering af sammenhæng). Årlige eller halvårslige statusmøder, vurdering af succeskriterier, evalueringsprocedure jf. horisontal søjle.

5. UDVIKLING AF FAGLIGE FÆLLESSKABER OG NETVÆRK

Fortsat udvikling af det faglige samarbejde. Københavns Kommune har et eksisterende samarbejde med den almene sektor omkring bestemte aktiviteter som fysiske og sociale helhedsplaner, den boligsoziale anvisning osv. Københavns Kommune afholder fyraftensmøder og organiserer projektledernetværk.

Dette samarbejde kan styrkes ved, at der arrangeres fælles, faglige seminarer med temaer som:

- Den fremtidige styringsdialog;
- Bedre sammenhæng i områdeindsatserne;
- Børn og unge-indsatser i helhedsplanerne;
- Etnicitet, integration og den almene boligsektor;
- Kommunen og beboerdemokratiet osv.

Nye initiativer som bydelskonferencer, "Københavnske Boligdage" osv. vil også styrke den faglige dialog med fagforvaltningerne samt samarbejdet i forbindelse med styringsdialogen.

Styringsdialogen giver kommune og almene boligorganisationer en ramme, hvor de kan udfolde deres samarbejde som et aktivt boligpolitisk instrument i byudviklingen. Igen med helhedsplanerne som eksempel: Helhedsplanerne bygger på en sammenhængende analyse af områdernes ressourcer, problemer og udviklingsmuligheder. Styringsdialogen giver mulighed for at håndtere flere helhedsplaner i en sammenhæng i de tilfælde, hvor planerne dækker mindre byområder med flere almene boligafdelinger. Hermed får helhedsplanerne karakter af kvarterplaner, der kan indarbejdes i planstrategiprocessen. I en helhedsorienteret strategi er det ikke diverse puljer og finansieringsmuligheder, der bestemmer aktiviteterne i den enkelte afdeling. Derimod er det *en samlet plan for udviklingen i alle afdelinger* omkring miljø, tilgængelighed, boliganvisning til bestemte grupper osv. Dialogen lykkes, hvis boligorganisationerne samarbejder på tværs og indgår aftaler med kommunen om renoveringer, ventelister, niveauet for rimelige henlæggelser i de enkelte afdelinger mm.

Nogle bebyggelser fortsætter med at være problemramte på trods af større indsatser med års mellemrum, og her aftaler kommune og almene parter at gennemføre større fysiske ændringer. De to parter udforsker sammen boligorganisationernes muligheder for at udvikle nye omsorgs- og servicefunktioner omkring hjemmehjælp, psykisk syge, sociale viceværter, driftsfællesskaber osv.

Kilder

Fridberg, T., Engberg, L. A., & Gottschalk, G. (2007). *Kommunernes brug af de almene Boliger*, i H. Skifter Andersen (red.), & T. Fridberg (red.), [Den almene boligsektors rolle i samfundet : Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser](#) (SBI 2006:11) (pp. 35-54) . Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, Peter Gorm (2007), *Den store udfordring: Styring og samarbejde i den offentlige sektor*, Nyhedsmagasinet Danske kommuner, no. 02, 2007.

TMF-notat a 2008, *Områdebaserede indsatser*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat 2006, *Københavns Kommunes anbefalinger vedr. helhedsplaner*, 2006, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat b 2008, *Beskrivelse af Områdeløft som en områdebaseret indsats*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

Velfærdsministeriet (2008). *Den almene sektors styring*. København: Velfærdsministeriet.

8. Det Socioøkonomiske Københavnerkort

I forbindelse med projektet "et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune" er der lavet et Socioøkonomisk Københavnerkort, der belyser sociale forhold, integrationsforhold, forhold for børn og unge, sundhed og boligstandard. De fem dimensioner er valgt, fordi de giver et sammenhængende billede af byens socioøkonomiske geografi. Det Socioøkonomiske Københavnerkort understøtter Københavns Kommunes områdeindsatser, fordi det dokumenterer, hvor de boligsociale udfordringer er de største.

Kortet, indikatorerne bag og potentialet for fremtidig brug i forbindelse med områdeindsatser er drøftet i forbindelse med projektet. Både medarbejdere og styregruppe er enige om, at kortet kan skabe overblik og have den positive effekt at bydelsområder ses i en større sammenhæng. Men der er samtidig behov for at udvikle kortet og indikatorerne bag det, ligesom deres begrænsning må erkendes. På udviklingssiden er der behov for en mere selektiv og forfinet brug af indikatorer, så de så præcist som muligt tegner et ønsket billede af situationen. Endvidere bør det overvejes at inddrage indikatorer for de fysiske kvaliteter, som de kendes fra byfornyelsen, SAVE systemet og lignende registranter af kulturmiljø. Ressourceforbrug og miljøbelastning er andre temaer, hvor der for tiden arbejdes med udvikling af indikatorer, som også med fordel kunne tages i brug ved områdeindsatser. Til de begrænsninger, man bør erkende hører, at indikatorerne er udtryk for et øjeblikksbillede af situationen, som typisk vil være taget for op til et par år siden.

Det Socioøkonomiske Københavnerkort er sammensat af seks indikatorer: en boligindikator, en sundhedsindikator, en integrationsindikator, en børne- og ungeindikator, en indikator for etniske kvinder og en socialindikator. De seks indikatorer er baseret på 16 forskellige parametre. Alle indikatorer måles som en procentvis afvigelse fra kommunegennemsnittet på rodeniveau. Indikatorerne viser den geografiske spredning af den boligsociale belastning i Københavns Kommune. Kortet tegner et generelt billede, og situationen i de enkelte bydele skal vurderes nærmere i lyset af viden om de konkrete forhold.

Det anbefales, at det Socioøkonomiske Københavnerkort løbende opdateres og udvikles i dialog med alle Københavns Kommunes forvaltninger. Opdateringen bør ske i forbindelse med kommuneplanerne hvert 4. år. De parametre, som kortet bygger på, rykker sig kun i beskedent omfang fra år til år, og en 4-årig horisont vurderes derfor som relevant.

Hvad kan vi udlede af kortet?

Hovedkonklusionen er, at det Socioøkonomiske Københavnerkort viser et tydeligt geografisk sammenfald imellem alle indikatorer. *Kortet udpeger således de bydele, hvor den boligsociale belastning er størst:* Husum, Bispebjerg, Ydre Nørrebro, Indre Nørrebro, Ydre Østerbro, Vesterbro, Valby, Kongens Enghave, Vestamager og Østamager.

For alle bydele gælder det, at belastningen er koncentreret i bestemte kvarterer. Disse kvarterer udgøres af:

- Husum (området omkring Kagsløkke, Utterslev Huse/Ruten, Tingbjerg, området omkring Kobbelvænget og Gadelandet)

- Nord-Vest (Bellahøj nord, området omkring Stærevej, Degnestavnen og Bispeparken nord og syd)
- Ydre Nørrebro (Mjølnerparken, området omkring Aldersrogade, området omkring Ragnhildgade, området omkring Sigurdsgade/Titangade, Lundtoftegade samt området omkring Dagmarsgade)
- Ydre Østerbro (området omkring Ryparken, området omkring Rymarksvej og Vognmandsmarken)
- Indre Nørrebro (området omkring Stengade/Blågårdsgade og området omkring Jægergade)
- Valby (området omkring Sandhusvej, Hornemanns Vænge, området omkring Langgade Station, området omkring Urtehaven, Kirsebærhaven og området omkring Gl. Køge Landevej)
- Kongens Enghave (området omkring Händelsvej, og området omkring Borgbjergsvej/Scandiagade)
- Vesterbro (området omkring Saxogade nord og syd)
- Vestamager (området omkring Sundholmsvej/Hørgården, Urbanplanen og Gyldenrisparken)
- Østamager (området omkring Spaniensgade/Moselsgade)

Kortet giver et billede af, hvordan det står til med sociale forhold, integration, børn & unge, sundhed og boligstandard over hele København netop nu. Mange af de områder, der er nævnt i forhold til de enkelte indikatorer, rummer komplekse problemstillinger. De befolkningsrelaterede indikatorer (social-, integrations- børn og unge- og sundhedsindikatoren) peger på mange af de samme områder som udsatte, og det tyder på at der er en stærk sammenhæng mellem børn og unge forhold, integrationsforhold, sociale forhold og sundhedsforhold.

Københavnerkortet indeholder flere delkonklusioner i forbindelse med de enkelte indikatorer, som ikke skal gentages her, i stedet henvises til Socioøkonomisk københavnerkort (Københavns Kommune og Statens Byggeforskningsinstitut, 2008).

I Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen undersøger man, hvordan det Socioøkonomiske Københavnerkort understøtter arbejdet med områdeindsatser i Københavns Kommune.

Der er tre områder, der er umiddelbart relevante:

1. Kortet understøtter Københavns Kommunes mulighed for at prioritere bydele politisk og administrativt.

Kortet udpeger de mest udsatte bydele og kvarterer og kan således informere fagforvaltningernes prioriteringer, og på sigt også kommunens samlede strategi for indsatser i disse områder.

2. Kortet styrker det tværgående forvaltningssamarbejde om områdeindsatser.

Ved hjælp af kortet får forvaltningerne et overblik over den geografiske spredning af den boligsociale byrde og et grundlag for bedre at prioritere indsatserne over tid. I sektorforvaltningerne fokuserer man på forskellige indikatorer. Kortet kan give anledning til dialog om fortolkningen af kort og indikatorer, og til at forvaltningerne sætter deres sektorperspektiv ind i en bredere sammenhæng.

3. Kortet styrker bydelsniveauet.

Hvis kortet løbende opdateres, skabes et datagrundlag til at vurdere udviklingen i de københavnske bydele. Dette grundlag kan bl.a. bidrage til lokaludvalgenes arbejde med at udvikle bydelsstrategier.

Sammenfald mellem kort og faktiske områdeindsatser?

Sammenholdes det Socioøkonomiske Københavnerkort med et kort over nuværende områdeindsatser i Teknik- og Miljøforvaltningen, dvs. områdeløft og helhedsplaner, tegner der sig følgende billede:

1. De to typer af indsatser foregår i de områder, som det Socioøkonomiske Københavnerkort udpeger som de mest belastede.
2. Områdeløft findes på Indre Nørrebro og på Vestamager, mens de boligsociale helhedsplaner i store træk er lokaliseret i alle de udpegede områder bortset fra Ydre Østerbro. Heraf kan man udlede to ting: 1. Den boligsociale udfordring er koncentreret i og omkring de almene boligafdelinger. 2. Københavns Kommune har i praksis allerede prioriteret indsatsen i de mest udsatte områder i kraft af helhedsplanprocessen.
3. Der er fire områdeløft (Indre Nørrebro og Vestamager) og 43 helhedsplaner. Der er helhedsplanindsatser, som foregår inden for og støder op til de fire områdeløft-områder. Der er således grund til et tæt samarbejde i "områdeindsatser Indre Nørrebro" og "områdeindsatser Amager Vest".

Når det Socioøkonomiske Københavnerkort sammenholdes med en oversigt over tidligere kvarterløft og områdeløft, viser kortet, at den boligsociale belastning fortsat befinder sig i disse områder.

Perspektiv – fremtidens indikator

Københavns Kommunes Socioøkonomiske Københavnerkort anno 2008 har styrker i forhold til tidligere kortlægninger. Københavnerkortet håndterer en større mængde indikatorer og disses samlede effekter. Dette betyder, at Københavns Kommune får et enkelt og fagligt analyseredskab i forhold til at identificere de byområder, hvor den boligsociale udfordring er størst. Den forøgede faglige kompleksitet og mængde af indikatorer betyder, at Københavnerkortet er relevant i forhold til Københavns Kommunes fagforvaltninger og kan bidrage til et udvidet samarbejde omkring områdeindsatser.

Det er muligt at udvikle kortet til et mere *dynamisk værktøj*, der kan bruges i forbindelse med styring, udvikling, implementering og evaluering af de områdebaserede projekt-indsatser i kommunen. I det følgende gives eksempler på to forskellige modeller for en videreudvikling af det Socioøkonomiske Københavnerkort, hhv. et *Socioøkonomisk Bybarometer* og et *Barometer for Bæredygtig Byudvikling*.

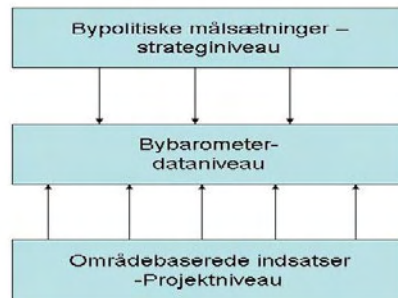
Model 1: Det Socioøkonomiske Bybarometer

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har allerede skabt et dynamisk værktøj i form af *Integrationsbarometeret*. Integrationsbarometeret opstiller en række indikatorer på seks overordnede politiske målsætninger, og indikatorerne opdateres løbende. Hver indikator bliver løbende testet for statistisk signifikans. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har endvidere Projektbanken, hvor der for hvert projekt opstilles klare succeskriterier.

Med inspiration fra de positive erfaringer med Integrationsbarometeret kan man pege på perspektivet i et *Bybarometer*, der dækker vidensbehov i et tværgående forvaltningssamarbejde. Bybarometeret kunne bestå af en geografisk brugerflade af Københavns Kommune opdelt i områder (fx rode, karé eller kvarterniveau), som ville gøre det muligt at vurdere udviklingen af hvert område på baggrund af politiske målsætninger, fx *Boligstandard*, via et

overordnet indeks. Indekset kunne meget passende bestå af de indikatorer, som er udvalgt til det Socioøkonomiske Københavnerkort version 08.

Et Bybarometer kan understøtte bestræbelsen i at sammenkæde *strateginiveau* (forstået som politiske målsætninger for København), *dataniveau* og *projektniveau* for områdeindsatser. Et Bybarometer, som også er fyldestgørende på bydelsniveau, vil understøtte processen med at løfte områdeindsatsernes projekt-niveau til et strateginiveau ved at tilbyde et detaljeret og løbende opdateret datagrundlag til brug for dette. Et Bybarometer kan bruges til at diskutere og vurdere udviklingen af områdebaserede projekter, og til at vurdere hvorvidt og i hvor høj grad projekterne trækker i samme retning (bypolitiske målsætninger) og samlet set opnår signifikante resultater.



Et Bybarometer med tilhørende Projektdatabase, opdelt efter hvilke politiske målsætninger, de respektive projekter falder ind under, kan stimulere en bedre tværsektoriel koordinering. Ligeledes kan det også stimulere til et bedre samarbejde omkring de projekter, der eksisterer i de respektive områder. En yderligere fordel vil være, at forvaltningerne kan dele data samt omkostningerne forbundet med at indhente disse.

Model 2: Barometer for Bæredygtig Byudvikling (BBB)

Et ideelt bybarometer indeholder alle de faktorer, som er relevante i en byplanlægningsmæssig sammenhæng for helhedsorienterede områdeindsatser såsom miljøbelastning, støjgener, trafikale forhold, antal af virksomheder, antal af lokale arbejdspladser osv. Visse steder i udlandet har man allerede gjort sig nogle tanker af denne art. I bl.a. Holland har man i et samarbejde mellem ministerier, universiteter og sektorforskning udviklet et sådant værktøj, kaldet DPL (Duurzaamheid Prestatie voor een Locatie). Værktøjet kan bruges til at vurdere et byområdes bæredygtighed. DPL vil kort blive beskrevet nedenfor og sammenlignet med Model 1 ovenfor.

Teknik- og Miljøforvaltningen og SBi samarbejder p.t. om projektet "Bæredygtighedsprofil for byområder i København". En bæredygtighedsprofil kan defineres som en beskrivelse af et byområdes tilstand ved hjælp af en række indikatorer. Indikatorerne ligger indenfor temaerne miljø/natur, sociale forhold og relationer samt økonomi. Der er altså tale om en meget bred definition af bæredygtighed. Med udgangspunkt i en hollandsk model (DPL-modellen) er formålet med projektet at udvikle og afprøve en "førstegenerationsmodel/-profil", som kan anvendes på københavnske byområder.

DPL-modellen inddrager miljømæssige, sociale og økonomiske forhold i de enkelte bydele, hvor der sammenvægtes en score under de forskellige temaer. Modellen vil kvantificere bæredygtighedstemaer og gøre en sammenligning mellem byområder mulig. Modellen kan bruges på forskellige områder, fx til synliggørelse af lokale miljøforhold og bykvaliteter og til prioritering og overvågning af indsatser. Modellen kan anvendes som middel til at skabe

dialog og debat med borgere, virksomheder og miljøorganisationer om, hvordan indsatsen skal prioriteres og tilrettelægges. Tilsvarende kan modellen anvendes i den politiske debat og proces i kommunen. Modellens rammer kan inddrages tidligt i den kommunale planlægning – fx i kommune- og lokalplaner såvel som i områdebaserede indsatser. Dette betyder, at man allerede tidligt i planlægningsfasen kan tage højde for de temaer og indikatorer, der har betydning for byens og de enkelte byområders bæredygtighed.

Model 1 rummes i model 2. Det Socioøkonomiske Bybarometer indeholder kun sociale faktorer og fysiske faktorer relateret til bykvalitet, mens DPL også indeholder indikatorer for miljø/natur samt økonomi. Det er slående, hvor mange bevæggrunde DPL deler med Center for Bydesigns ønske om at udvikle et dynamisk, boligsocialt Københavnerkort baseret på indikatorer:

- at fremme områdebaseret samarbejde mellem forvaltningerne i og med, at det komplekse samspil og overlap mellem de respektive forvaltningers interesser og faggrænser synliggøres og dermed kvalificeres
- aktivt at kunne overskue, benytte og dele de data, kommunen allerede råder over, til at udføre mere komplekse analyser
- at give kommunen mulighed for selv at benchmarke og monitorere områdebaserede indsatser
- at kunne prioritere hvilke typer indsatser, der skal igangsættes på baggrund af indikatorernes værdier

For at give en idé om, hvordan et Barometer for Bæredygtig Byudvikling kunne se ud i en københavnsk version, er der nedenfor oplistet de 25 indikatorer, som DPL vurderer byområder efter:

DPL-input.

Basisoplysninger:

Antal indbyggere, antal boliger, total overflade, længde af veje.

Indikatorer

(hver indikator er opbygget af forskellige data, som er nærmere angivet i DPL):

- 1 og 2: Materialer og energi
- 3 Arealanvendelse
- 4 Regnvandshåndtering
- 5 Jordforurening
- 6 Affaldsindsamling
- 7 Luftforurening
- 8 Støjforhold
- 9 Lugtforhold
- 10 Sikkerhed
- 11 Trafikal sikkerhed
- 12 Industrielle helbredstrusler
- 13 Kvalitet af offentlig service
- 14 Adgang til offentlig transport
- 15 Offentlige parker og haver
- 16 Vand
- 17 Bykvalitet
- 18 Boligkvalitet
- 19 Social sammenhængskraft
- 20 Lokale arbejdspladser
- 21 Antal og type af lokale virksomheder
- 22 Antal bæredygtige virksomheder
- 23 Mix af funktioner i området
- 24 Fleksibilitet i området
- 25 IT og teleinfrastruktur i området

Kilde: Jensen (2007)

En af grundidéerne bag DPL er at benytte de data, der allerede eksisterer samt give kommunen selv mulighed for at implementere de datakilder, de måtte finde relevante i værktøjet. Set i forhold til at udvikle et Bybarometer for Bæredygtig Byudvikling ligger der et betydeligt, men muligt, arbejde i at kortlægge de datakilder, som de respektive forvaltninger og kontorer i KK råder over. Dertil ligger også et arbejde i forhold til at udpege, hvilke typer af data, der er relevante at arbejde med på områdeniveau; et arbejde, som nærværende projekt samt ovenstående projekt "Bæredygtighedsprofil for byområder i København" har påbegyndt.

DPL er udviklet på baggrund af erfaringerne fra en række tidligere modeller til vurdering af bæredygtighed af byområder i Holland. Der er i øjeblikket et stigende antal kommuner i Holland, der ønsker at anvende DPL. Det betyder, at modellen formentlig bliver den dominerende på sit område, og at grundlaget for benchmarking af byområderne hele tiden øges. Projektet indeholder en tilpasning af DPL-modellen til københavnske forhold, dvs. at en række af de indikatorer, der ligger i den hollandske version, vil kunne erstattes af andre indikatorer i en tilpasset model.

Kilder

Damm, Anna Piil; Schultz-Nielsen, Marie; Tranæs, Torben: En befolkning deler sig, København, 2006.

Diderichsen, Finn; Habroe, Maria; Nygaard, Else: At prioritere social ulighed i sundhed. Analysestrategi og resultater for Københavns Kommune, Teknisk rapport, Institut for folkesundhedsvidenskab, 2006.

Jensen, Jesper Ole (2007): "Vurdering af bæredygtighed i byområder – afprøvning af DPL-modellen på Østerbro og Vanløse". Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, 2007.

Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret januar 2008, rapport: Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns kommune.

Kuben byfornyelse Danmark: indikatorer for optimeret byudvikling, 2007.

Skifter Andersen, Hans: Virkninger af byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997. Sbi-rapport 321, Statens Byggeforskningsinstitut, 1999.

Skifter Andersen, Hans: Beskrivelse af Landsbyggefondens database med indikatorer for den sociale situation i almene boligområder, upubliceret rapport, SBI 2005.

Skifter Andersen, Hans og Ærø, Thorkild: Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne, SBI-rapport 287, Statens Byggeforskningsinstitut, 1997.

9. Københavns Kommunes politikker med relevans for områdeindsatser

I det følgende gives et kortfattet overblik over Københavns Kommunes politikker med relevans for områdeindsatser. Overblikket tager udgangspunkt i gældende forvaltningsområder i kommunen. Beskrivelsen lægger vægt på

- 1) relevante politikker og indsatser
- 2) den geografiske dimension i politikker og indsatser

Informationerne i kapitlet er fremkommet ved, at arbejdsgruppen har taget uformel kontakt til repræsentanter for forvaltningerne og udbedt sig beskrivelserne. Informationerne i kapitlet skal derfor tages med det forbehold, at de ikke er godkendt af de politiske og administrative ledelser i forvaltningerne.

Ved at præcisere den geografiske dimension fremgår det, at alle forvaltninger - måske bortset fra Kultur- og Fritidsforvaltningen - arbejder med et områdefokus, og har politikker rettet mod at forbedre vilkårene for udsatte grupper i bestemte, relativt belastede, dele af København. Man kan derfor konkludere, at forvaltningerne har et naturligt udgangspunkt for et tættere samarbejde om prioritering og koordinering af områdeindsatser i belastede områder i København.

Dialogen med forvaltningerne har samtidig vist, at termen "områdeindsats" har ringe udbredelse. Dette er på trods af konkrete samarbejdsrelationer inden for rammerne af, hvad Teknik- og Miljøforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen definerer som "områdeindsatser".

På baggrund af disse konstateringer foreslås det, at Københavns Kommunes forvaltninger præciserer, hvad de forstår ved "områdeindsatser" og beskriver deres engagement i sådanne indsatser som grundlag for den tværsektorielle koordinering. Koordineringen kan med fordel udvikles med reference til ideerne i "den horisontale søjle".

Børne- og Ungdomsforvaltningen

Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejder med udviklingsprogrammet *Faglighed for Alle* (2007-2009), der skal kvalificere og fremtidssikre skole- og institutionsområdet i København. Indsatsen skal styrke fagligheden, trygheden, integrationen og trivslen for de københavnske børn. Skoleledelserne i København løftes gennem en ny ledelsesstruktur, og der iværksættes en massiv efteruddannelsesindsats. Børne- og Ungdomsforvaltningen foretager et opsøgende arbejde blandt børn og unge i socialt sårbare miljøer og tilbyder dem attraktive fritids- og klubtilbud for at fremme integration, beskæftigelse og uddannelse og for at modvirke ungdomskriminalitet og hærværk.

Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejder med en integrationspolitik på skole og institutionsområdet: *Lige muligheder for alle*. Københavnske skoler og institutioner skal afspejle byens mangfoldige børnegruppe og skabe gode kulturmøder. Og alle københavnske børn skal have lige muligheder for at blive dygtige. Den tidlige støtte til tosprogede børns sproglige udvikling støt-

tes, og der skabes en frivillig og bedre fordeling af et- og tosprogede børn i skoler og institutioner.

Københavnmodellen og *frit skolevalg* sikrer en frivillig og bedre fordeling af et- og tosprogede børn via en bydækkende fordelingspolitik. Denne politik fungerer ved at tilbyde tosprogede elever plads på en skole med mange et-sprogede elever og ved at gøre skoler med mange tosprogede elever mere attraktive for etnisk danske forældre og børn. Københavnmodellen gennemføres i udvalgte skoledistrikter, der har overvægt af tosprogede børn.

På institutionsområdet arbejder Børne- og Ungdomsforvaltningen for *Mangfoldighed i dagtilbud*. Forvaltningen tilbyder tosprogede børn 'sprogpladser' i institutioner med få tosprogede børn og arbejder for at institutioner med en høj andel af tosprogede børn tiltrækker flere etnisk danske børn. Dette sker gennem tilbud om en mangfoldig børnegruppe og interkulturel pædagogik, de såkaldte brobyggerinstitutioner.

BUF har identificeret seks udviklingsbydele: Bispebjerg, Valby, Brønshøj/Husum, Indre Nørrebro, Ydre Nørrebro og Sundby Nord. I disse bydele skal andelen af tosprogede børn i den enkelte børnehave svare til den gennemsnitlige andel af tosprogede børn i bydelenes børnehaver. Målet er også at alle tosprogede børn taler og forstår så godt dansk, at de kan deltage i skolens undervisning og øvrige aktiviteter.

I Københavns udsatte byområder er der færre børn, der går i fritidsinstitutioner, og mange af børnene har brug for støtte til sproglig udvikling og til at udvikle sociale kompetencer. Derfor er der forsøg med *heldagsskoler*, der i tre udsatte byområder skal skabe en udfordrende, tryk og sammenhængende hverdag på Hillerødsgades Skole, Klostervængets Skole og Tingbjerg Skole.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er sundheds- og ældrepolitikkerne relevante for spørgsmålet om områdeindsatser. I Sundhedspolitikken er *social ulighed i sundhed* en væsentlig sundhedsmæssig udfordring. I Københavns Kommunes sundhedspolitik 2006-10 – Sunde københavnere i alle aldre - er det et overordnet mål, at den sociale ulighed i sundhed blandt københavnere er mindsket betydeligt. I forlængelse af dette er forebyggelse og sundhedsfremme i almene boligområder en central målsætning.

I projektet *forebyggelse og sundhedsfremme i almene boligområder* etableres der forebyggende og sundhedsfremmende tiltag i de ti almene boligområder med den højeste koncentration af borgere med kort uddannelse og lav indkomst. Boligområderne udvælges på baggrund af antal beboere (minimum 2000), stort forebyggelsespotentiale (høj sygelighed), tilstedeværelsen af andre forvaltninger og tilstedeværelsen af andre samarbejdspartnere.

Projektet bygger på Folkesundhed København, og metoderne målrettes borgere i de ti almene boligområder, der tilbydes en omfattende "sundhedspakke". Der udarbejdes en lokalsamfundsanalyse for hvert af de ti boligområder. Disse analyser skal afdække lokale ønsker, ressourcer og behov, herunder tilstedeværelsen af relevante interessenter. Der skal koordineres med andre projekter i de udvalgte boligområder – med henblik på at skabe synergi og etablere en bred og tværsektoriel indsats.

I *ældrepolitikken* er der et indsatsområde *dit liv - din bolig*. Det centrale er her, at Københavns Kommune skal samarbejde med de almennyttige bolig-

selskaber om at etablere alternative boformer for ældre. Der er påbegyndt udarbejdelse af handleplan i foråret 2008.

Der er lige nu fire *sundhedscentre* i Københavns Kommune.

[Sundhedscenter Østerbro](#), [Sundhedscenter Nørrebro](#), [Sundhedscenter Hans Knudsens Plads](#) samt [Sundhedscenter for Kræft](#). Sundhedscentrene retter sig mod patienter, der ikke har behov for en specialiseret indsats, dvs. patienter, der ikke er så syge, at de behøver at blive fulgt i hospitalsregi. *Sundhedscenter Nørrebro* har særlig fokus på udvikling af tilbud til borgere med anden etnisk baggrund end dansk, og centret er modelprojekt for udvikling af borgerrettet forebyggelse på sundhedscentrene.

I *SundhedsHuset* på Kapelvej foregår aktiviteter, som skal styrke det forebyggende sundhedsarbejde på Indre Nørrebro ved at sætte fokus på livsstil og skabe netværk for borgerne. SundhedsHuset giver personlig rådgivning med sundhedsplejersker, børnetandplejere, jordemødre, socialrådgivere, medarbejdere fra børnefamilieteamet, psykologer og Ældrerådet.

Socialforvaltningen

Socialforvaltningens arbejde tager udgangspunkt i individet og fokuserer på målgrupper med særlige behov. På visse områder laver eller indgår forvaltningen i områdebaserede indsatser, f.eks. i forbindelse med de boligsociale indsatser. Socialforvaltningen har ikke en egentlig definition på, hvad områdebaserede indsatser er. Socialforvaltningen inddeler byen i lokale distrikter med hver sit socialcenter.

Forvaltningen har en række boligsociale indsatser i konkrete boligområder. Disse er f.eks. de 13 områdebaserede boligsociale projekter, som er blevet til i et samarbejde med de enkelte boligselskaber. Projekterne retter sig mod boligområder og kvarterer i byen, som har behov for en ekstra indsats for at vende en negativ udvikling i området. Områderne er udvalgt i samarbejde med boligselskaberne, og udvælgelsen bygger blandt andet på KÅS-tal (Kommune Års Service) for områderne.

Andre områdebaserede indsatser i forvaltningen er oprettet i områder, hvor man har erfaring med, at der er en særlig høj koncentration af borgere, som ikke selv henvender sig til deres socialcenter. Dette gælder f.eks. det planlagte "Udsatte team" på Christiania eller Socialcenter Nørrebros satellitkontorer i de almene boligområder Mjølnerparken og Lundtoftegade.

Under de enkelte socialcentre kan der oprettes indsatser i specifikke områder, hvor man ved, at der er et særligt behov. Sådanne indsatser kan f.eks. bygge på viden fra SSP-samarbejdet (f.eks. årsplaner fra de enkelte SSP-grupper) eller fra kriminalitetsstatistik fra den sociale døgnvagt. Endelig indgår Socialforvaltningen i områdebaserede indsatser som f.eks. boligsociale helhedsplaner og områdeløft.

Den overordnede målsætning med det boligsociale arbejde

Socialforvaltningens overordnede målsætning med det boligsociale arbejde er, at det skal støtte op om Socialudvalgets mission. Missionen går på at bidrage til, at *Socialforvaltningens brugere får mulighed for at udvikle og udnytte egne ressourcer til at realisere et godt liv og bidrage til samfundet*. Den boligsociale indsats skal være en områdespecifik social og forebyggende indsats, der skal arbejde for at bidrage til at fremme en positiv udvikling i de almene boligområder. Målene med indsatsen er at bidrage til:

- at fremme integrationen af socialt udsatte borgere i boligområdet og i samfundet

- at fremme integrationen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund i boligområdet og i samfundet
- at forebygge kriminalitet og fremme den oplevede tryghed blandt beboerne
- at forbedre de almene boligområders image

De konkrete indsatsområder for det boligsociale arbejde

For at indfri målene for det boligsociale arbejde vil de konkrete indsatser arbejde for at bidrage til:

- at fremme socialt udsatte børn, unge og voksnes inklusion i sociale netværk
- at fremme lige muligheder for beskæftigelse og uddannelse
- at fremme deltagelse i det etablerede kultur- og fritidsliv
- at fremme bedre sundhedstilstand for udsatte grupper
- at styrke den frivillige indsats i de almene boligområder – herunder beboernes aktive deltagelse i arbejdet

Socialforvaltningen mener, at et væsentligt element i indsatserne er, at de skal tage udgangspunkt i en fælles interesse eller et fælles mål for beboerne. Sådanne mål kan f.eks. være ønsket om at komme i arbejde eller uddannelse, deltagelse i kultur- og fritidsliv, ønsket om forbedret sundhedstilstand eller et engagement i lokalområdet. Dette vil give de bedste resultater. Dette er senest belyst i fokusundersøgelsen af børne- og ungeindsatsen samt integrationsindsatsen i de boligsociale projekter i Københavns Kommune.

Målgrupperne for det boligsociale arbejde

Indsatserne skal primært fokusere på de almene boligområder med sociale problemer – herunder udsatte boligområder og boligområder i risiko for at blive udsatte. Sekundært kan indsatserne inddrage boligområder udenfor risikogruppen samt andre boligformer end den almene sektor. I boligområderne rettes indsatserne primært mod udsatte børn, unge og voksne eller borgere i risiko for at blive udsatte – sekundært beboere i boligområderne generelt, i den udstrækning det kan være et middel til at støtte op om målene på det boligsociale område.

De anvendte metoder i det boligsociale arbejde

I metodevalget skal der lægges vægt på:

- målgruppens aktive inddragelse, deltagelse og empowerment
- helhedsorientering
- koordination med andre indsatser i lokalområdet (kommunale såvel som ikke-kommunale)
- fokus på forankring af indsatserne

Kultur- og Fritidsforvaltningen

Kultur- og Fritidsforvaltningen har ingen specifikke politikker i forhold til udsatte boligområder, men der henvises til tre centrale publikationer, som alle er vedtaget af Kultur- og Fritidsudvalget i Københavns Kommune:

- Idrætspolitisk Redegørelse (2006)
- Kulturpolitisk Redegørelse (2006)
- Bibliotekspolitisk Redegørelse (2007)

Rapporterne kan ses på www.netpublikationer.dk/kk.

Det kultur- og idrætspolitiske grundsyn i Københavns Kommune tager afsæt i den lystbetonede indfaldsvinkel. Kunst, kultur og idræt har en værdi i sig selv, og skal ikke forklares eller retfærdiggøres via andre værdier end sine egen. Om end kultur- og fritidslivet har en masse positive sideeffekter – fx i forhold til integration, sundhed, lokaldemokrati, aktivt medborgerskab, social sammenhængskraft mm. – så understreger kultur- og idrætspolitikken, at kultur- og fritidslivet har en stærk egenværdi og skal have plads til at udvikle sig på egne præmisser.

Uddrag fra Idrætspolitisk Redegørelse fra 2006:

- At idrætsfaciliteter fremover indtænkes i planlægningen af nye boligområder med samme selvfølgelighed og automatik som eksempelvis skoler, plejehjem og daginstitutioner. Idrættens position skal styrkes i prioriteringsdiskussionen.
- At udvikle byens rum med idræt for øje, herunder at skabe plads til innovative faciliteter som vandlegepladser, overdækninger, rulleskøjtearealer mm.
- At afsætte midler til og udnytte idrættens sidegevinster i forhold til sundhed, integration mm.
- At understøtte personer og projekter inden for streetkulturen.

Uddrag fra Kulturpolitisk Redegørelse fra 2006:

En særlig målretning af indsatser over for forskellige grupper af københavnere – herunder udsatte borgere, børn, unge og nye danskere.

Københavns Kommune skal skabe rammerne for, at det nære kulturliv kan udvikle sig forskelligt i overensstemmelse med de forandringer og særlige forhold, der er i Københavns kvarterer og bydele.

Udviklingen i kulturhusene skal foregå med relation til kvarterløft, biblioteker, borgerservicecentre, de nye lokaludvalg og andre lokale aktører. Hensigten er, at Københavns Kommunes opgaver placeres mest hensigtsmæssigt i forhold til borgerne og i forhold til den enkelte institutions overordnede formål og målsætning.

I både gamle og nye kvarterer er passende faciliteter til et alsidigt kulturliv og kunstnerisk aktivitet – inde som ude – mindst lige så vigtigt som god arkitektur, rummelige boliger, grønne arealer, skoler, arbejdspladser, butikker og daginstitutioner. Men kultur er mere end kulturhuse. Det er også pladser og steder, der egner sig til ophold, leg, sport eller afvikling af arrangementer. Det er faciliteter til f.eks. udøvende kunstnere og musikere, og det kan være fysiske manifestationer eller andet, der understreger et områdes historicitet.

Uddrag fra Bibliotekspolitisk Redegørelse fra 2007:

- Bibliotekerne skal tilbyde indsigt, viden og livslang læring og bibliotekerne skal inspirere til oplevelser og læselyst.
- Blandt de særlige prioriteringer i de kommende år er en målrettet indsats for fire udvalgte målgrupper: børn, unge, uddannelsessøgende og nye danskere.

Økonomiforvaltningen

Udviklingen af nye by- og boligområder i København har generelt været domineret af boliger i en prisklasse, hvor københavnere med almindelige lønindkomster ikke kan følge med, f.eks. Langelinie og Havnestaden. Samtidig er der i København i stigende grad opstået kvarterer, specielt inden for den almene boligmasse, hvor sociale problemer koncentrerer og den fysiske nedslidning af bygningerne øges.

Opdelingen af byen i ghettoer er en uheldig tendens som København har meget få boligpolitiske redskaber til at løse op for. F.eks. kan kommunen ikke stille krav om billige boliger eller blandede ejerforhold i lokalplanerne. Hertil kommer, at de høje grundpriser i hovedstadsområdet gør det så godt som umuligt at sikre nye almene boliger.

Kommunen ønsker redskaber til at sikre blandede ejerformer og et varieret boligudbud i nye byområder og i eksisterende bydele for at undgå en socialt opdelt by. Der er brug for initiativer, der dels kan sikre fornyet fremdrift i det almene boligbyggeri, dels kan sikre en lavere starthusleje. Kommunen arbejder for, at reformen af almenboligloven kommer til at indeholde en finansieringsreform, der sikrer, at der kommer gang i byggeriet af almene boliger samt sikrer en billig starthusleje i nybyggeriet.

Almene boliger skal også i fremtiden være med til at løfte den boligsociale opgave det i dag er at tilvejebringe helt almindelige nye billige boliger. Samtidig skal det sikres, at den eksisterende almene boligmasse er et attraktivt og tilgængeligt boligtilbud for mellemindkomstgruppen. Boliger til mellemindkomstgruppen er nødvendige for, at København kan løse udfordringen med at skaffe kvalificeret arbejdskraft, begrænse den trafikale trængsel på vejene og sikre en socialt sammenhængende by. Opgørelser over de seneste ti års flytninger til og fra København viser, at det særligt er børnefamilier og dem med indkomster i mellemgruppen, der flytter væk.

Økonomiforvaltningen ønsker bedre koordinering af de forskellige aktiviteter, der er i gang i de udsatte boligområder og de omkringliggende bykvarterer. Bedre overblik over helhedsplaner, områdeløft, byfornyelse, kvarterløft mv.

Bydelsplanlægning i Københavns Kommune

I perioden 2008-2011 udarbejdes der bydelsplaner for Københavns Kommunes ti bydele. Bydelsplanerne for de første tre bydele – Valby, Vanløse og Østerbro – vedlægges Kommuneplan 2009 som bilag, mens de øvrige syv bydelsplaner - Indre by, Nørrebro, Vesterbro/Kongens Enghave, Brønshøj-Husum, Bispebjerg, Amager Øst og Amager Vest - vedlægges som bilag til Kommuneplan 2013. Bydelsplanerne er strategiske planer for bydelene ligesom kommuneplanstrategien er det for hele kommunen. Der er ikke knyttet økonomi eller juridiske kompetencer til bydelsplanerne.

Bydelsplanlægningen har to overordnede formål:

- Dialog mellem Borgerrepræsentationen og københavnernes om byens udvikling og om, hvordan bydelene kan indgå som del heraf.
- Lokale principper for bydelens fremtidige udvikling i relation til byens centrale målsætninger.

Dialogværktøj

Borgernes ønsker og behov for deres bydel skal møde politikernes strategier og visioner. Bydelsplanlægningen åbner mulighed for at gennemføre nytænkende borgerinddragende metoder, der styrker dialogen mellem Borgerrepræsentationen og københavnernes. Det er lokaludvalgene, der står for at finde frem til bydelens ønsker og for at dialogen mellem politikere og borgere finder sted.

De lokale principper: Bydelsvision og -katalog

Bydelsvisionen er den enkelte bydels formulerede værdigrundlag og udtrykker hvilke hovedtemaer, der ønskes prioriteret i bydelen fremover. Visionen afspejler på den måde bydelens identitet. I bydelskataloget uddybes det, hvordan bydelsvisionen ønskes udmøntet. Der er opstillet og uddybet en række hovedtemaer, som er vigtige at arbejde videre med i bydelen. For bå-

de vision og katalog gælder det, at det tydeligt fremgår, hvordan byens overordnede strategier, der fremgår af den til enhver tid gældende kommuneplanstrategi, indgår.

Bydelsplanernes anvendelse

Bydelsplanerne skal behandles i Økonomiudvalget og efterfølgende godkendes i Borgerrepræsentationen. Derefter kan bydelsplanerne – i det omfang de politiske udvalg beslutter sig herfor – indarbejdes i den fremtidige planlægning i bydelene. Bydelsplanernes formulerede principper kan derfor både bruges af lokaludvalg, lokale beboere og aktører, det politiske niveau samt forvaltningerne i henhold til såvel det fremtidige arbejde med bydelenes udvikling som byens udvikling som helhed.

Rækkefølgen på bydelsplanerne

Arbejdet med bydelsplanerne falder i tre bølger. I første omgang bliver der udarbejdet bydelsplaner for Østerbro, Vanløse og Valby (2008-2009). Herefter kommer turen til Bispebjerg, Vesterbro/Kongens Enghave, Amager Øst samt Amager Vest (2009-2010). Og til sidst udarbejdes bydelsplaner for Nørrebro, Christianshavn-Indre By samt Brønshøj-Husum (2010-2011). Rækkefølgen afspejler den rækkefølge, som lokaludvalgene er udrullet efter.

Om bydelene i første bølge

Det gennemgående for de tre første lokaludvalg er, at kommuneplanstrategiens hovedtemaer 'Byen for alle' og 'Den bæredygtige by' er i fokus. Valby beskæftiger sig med de mange byudviklingsprojekter og forbindelserne til det øvrige Valby. Derudover er der bl.a. fokus på integration, miljø og idræt. Vanløse arbejder i særdeleshed med bydelens sociale profil, de grønne træk, miljø og sundhed samt Vanløse Bymidte. Østerbro fokuserer på livskvalitet, rekreativitet & aktivitet samt bydelens rum. Alle tre bydele har en vekselvirkning mellem mindre arbejdsgrupper og bredere borgerdialog. Processen med borgerdialog løber frem til medio november 2008, hvorefter bydelsplanen udarbejdes.

Litteraturliste

Agger A., Skifter Andersen H., Norvig Larsen J. og L. A. Engberg (2000): Borgerdeltagelse og –inddragelse i byfornyelsen, SBI-meddelelse 126.

BIF-notat (2007): *Notat til Kuben vedr. organisering og evaluering (2)* Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

BIF-notat (2008): *Områdebaserede indsatser. Barrierer og udviklingsmuligheder*, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

BIF-notat (2008): BIF bidrag SBI-projekt, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for Integrationspolitik.

BIF-notat (2008). SWOT-analyse af områdeindsatser i BIF. Internt notat. København: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Damm, Anna Piil; Schultz-Nielsen, Marie; Tranæs, Torben: En befolkning deler sig, København, 2006.

Diderichsen, Finn; Habroe, Maria; Nygaard, Else: At prioritere social ulighed i sundhed. Analysestrategi og resultater for Københavns Kommune, Teknisk rapport, Institut for folkesundhedsvidenskab, 2006.

Engberg, L.A., Bayer, S. & Tarnø, C. (2000). *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft*. By og Byg Resultater 002, Hørsholm: By og Byg (pp. 1-100).

Engberg, L. A., Slyngborg Andersen, L., & Pedersen, S. B. (2003). *Demokratisk ledelse i den helhedsorienterede byfornyelse: Erfaringer fra Esbjerg, Nykøbing Falster og Århus*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen. 85 p.

Engberg, L. A. (2003). Konsensusstyring i kvarterløft. I K. Sehested (red.), *Bypolitik - mellem hierarki og netværk* (pp. 129-164). København: Akademisk Forlag. 2003.

Engberg, L.A. (2006). *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder. Erfaringer fra 24 kommuner*. Integrationsministeriet: Programbestyrelsen.

Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., & Rohr Hansen, J. (2008). [Evaluering af områdefornyelse](#): Evaluering af lov om byfornyelse og byudvikling 2008 (SBI 2008:05). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

Fridberg, T., Engberg, L. A., & Gottschalk, G. (2007). *Kommunernes brug af de almene Boliger*, i H. Skifter Andersen (red.), & T. Fridberg (red.), [Den almene boligsektors rolle i samfundet : Hvad ved vi fra hidtidig forskning og undersøgelser](#) (SBI 2006:11) (pp. 35-54) . Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, Peter Gorm (2007), *Den store udfordring: Styring og samarbejde i den offentlige sektor*, Nyhedsmagasinet Danske kommuner, no. 02, 2007.

- Jensen, Jesper Ole (2007): "Vurdering af bæredygtighed i byområder – afprøvning af DPL-modellen på Østerbro og Vanløse". Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet, 2007.
- Klijn, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2003): "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases.", i *Public Money & Management*, Juli 2003. s. 143.
- Kuben byfornyelse Danmark: indikatorer for optimeret byudvikling, 2007.
- Skifter Andersen, Hans: Virkninger af byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997. Sbi-rapport 321, Statens Byggeforskningsinstitut, 1999.
- Kubish, Fulbright-Anderson & Connell 1998, *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, Vol. 2, Theory, Measurement and Analysis, The Aspen Institute.
- Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret januar 2008, rapport: Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns kommune.
- Rambøll Management (2006). "Systematisk evaluering på integrationsområdet", København: Rambøll Management.
- Sehested, Karina (red.) (2003): *"Bypolitik mellem Hierarki og Netværk"*, Akademisk Forlag.
- Skifter Andersen, Hans: Beskrivelse af Landsbyggefondens database med indikatorer for den sociale situation i almene boligområder, upubliceret rapport, SBI 2005.
- Skifter Andersen, Hans og Ærø, Thorkild: Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne, SBI-rapport 287, Statens Byggeforskningsinstitut, 1997.
- Teisman, Geert R. & Erik-Hans Klijn (2000): "Public-private partnerships in the European Union. Officially suspect, embraced in daily practice". I Osborne, Stephen P. (ed) (2000): *"Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective"*, Routledge: London and New York.
- TMF-notat (2008). *Områdebaserede indsatser*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- TMF-notat (2008). *Projektbeskrivelse Fremtidens områdebaserede indsatser i Københavns Kommune*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- TMF-notat 2006, *Københavns Kommunes anbefalinger vedr. helhedsplaner*, 2006, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- TMF-notat b 2008, *Beskrivelse af Områdeløft som en områdebaseret indsats*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.
- TMF-notat (2008). SWOT-analyse af områdeløft. Internt notat. København: Københavns Kommune, Teknik & Miljøforvaltningen.
- TMF-notat (2008). SWOT-analyse af helhedsplanteam. Internt notat. København: Københavns Kommune, Teknik & Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Koordineringsprocesser lokalt i områdeløft*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Notat om lokal koordinering* København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Notat om evaluering af Landsbyggefondens 600 mio. kr. pulje, samt om evalueringsmetode til måling af social indsats på integrationsområdet*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Oplæg om implementering af helhedsplaner af 15 april*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Referat 6-by møde*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

TMF-notat (2008). *Styringsstrategi for helhedsplaner*, København: Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen.

Velfærdsministeriet (2008). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*. København: Velfærdsministeriet.

Velfærdsministeriet (2008). *Den almene sektors styring*. København: Velfærdsministeriet.

Velfærdsministeriet (2008). *Helhedsorienteret byfornyelse. En eksempelsamling*. København: Velfærdsministeriet.

Ærø, T., Skifter Andersen, H., Gottschalk, G., Jensen, J.O., Engberg, L.A., Norvig Larsen, J., Storgaard, K., Abitz, J., & Højgaard Jensen, E. (2008). [Evaluering af lov om byfornyelse og udvikling af byer](#) : Sammenfatning. (SBI 2008:02). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.

Københavns Kommune ønsker at styrke koordineringen af områdeindsatser i kommunens belastede bydele. To forvaltninger, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, og Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign, har taget udfordringen op. Forvaltningerne har i samarbejde med Kommunernes Landsforening, Velfærdsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut analyseret grundlaget for en ny og sammenhængende koordinering af samarbejdet om at løfte de nedslidte og belastede byområder i Københavns Kommune.

Resultatet af arbejdet er et nyt organisatorisk paradigme for koordinering af områdeindsatser: 'den horisontale søjle'. Søjlen indeholder seks elementer, der sammen styrker forvaltningernes samarbejde om lokale områdeindsatser:

1. en fælles administrativ aftale
2. en styrkelse af bydelsniveauet som planlægningsniveau
3. en enstrengt styringsstruktur
4. en fælles forhandlings- og aftalepraksis
5. indførelse af strategiskabelon
6. fælles data og vidensdeling

Rapporten fremlægger de analyser, der fører frem til dette sammenhængende bud på en bedre koordinering af områdeindsatser, med fokus på erfaringerne i Center for Bydesign og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

1. udgave, 2008
ISBN 978-87-563-1349-0



KØBENHAVNS KOMMUNE
Teknik- og Miljøforvaltningen

